



UITZENDEN MET BELEID

Interdepartementaal beleids-
onderzoek naar de bedrijfsvoe-
ring van uitzending personeel
ontwikkelingssamenwerking

UITZENDEN MET BELEID

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
NAAR DE BEDRIJFSVOERING VAN UITZENDING PERSONEEL
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING***

Inhoudsopgave

SAMENVATTING3

HOOFDSTUK 1 5

INLEIDING 5

- 1.1 Doel en probleemstelling van het onderzoek 5
- 1.2 Afbakening van het onderzoek 5
- 1.3 Aanpak 6
- 1.4 Opbouw van dit rapport 6

HOOFDSTUK 2 7

DEFINITIE TA EN BESCHRIJVING ONDERZOCHE ORGANISATIES 7

- 2.1 Inleiding 7
- 2.2 Definitie technische assistentie en personele uitzending 7
 - 2.2.1 Technische assistentie 7
 - 2.2.2 Personele uitzending 7
- 2.3 Functies van uitzending van personeel 8
- 2.4 Onderzochte organisaties 8

HOOFDSTUK 3 14

DOELTREFFENDHEID 14

- 3.1. Inleiding 14
- 3.2. Doelstellingen en effectiviteit van TA en personele uitzending met behulp van financiering van het ministerie van BZ 14
 - 3.2.1 Algemeen beleid: de huidige stand van zaken 14
 - 3.2.2 De noodzaak van een algemeen beleidskader 15
- 3.3. Doelstellingen en effectiviteit van personele uitzending met behulp van financiering van het ministerie van BZK 19
 - 3.3.1 Achtergrond 19
 - 3.3.2 Doelstellingen 19
 - 3.3.3 Vormgeving 20
 - 3.3.4 Effectiviteit 20
 - 3.3.5 Conclusie 21

HOOFDSTUK 4 22

DOELMATIGHEID 22

- 4.1 Inleiding 22
- 4.2 Prestaties, kosten en kwaliteit 22
- 4.3 Interne sturing op output 26
- 4.4 Externe sturing op output 27
- 4.5 Conclusies en verbetermogelijkheden volgens de werkgroep 29

HOOFDSTUK 5	30
CONCLUSIES EN ONTWIKKELINGSLIJNEN.....	30
5.1. Inleiding.....	30
5.2. Doeltreffendheid.....	30
5.3. Doelmatigheid	31
5.4. Ontwikkelingslijnen.....	32
5.4.1 Uitgangspunten.....	32
5.4.2 Nadere uitwerking	33
 Geraadpleegde documenten.....	 37

SAMENVATTING

11 juni 1999

Het algemene doel van dit interdepartementaal beleidsonderzoek is te bezien hoe het instrument personele uitzending (technische assistentie) op het terrein van ontwikkelingssamenwerking in zijn diverse uitvoeringsmodaliteiten kan worden gestroomlijnd en daardoor effectiever kan worden ingezet. Uitzending van personeel moet worden gezien als een specifieke modaliteit van technische assistentie (TA), dat ook trainingsprogramma's, personele uitwisseling of het inzetten van consultants kan omvatten. In de vraag naar TA uit ontwikkelingslanden kan worden voorzien door lokale, regionale of internationale deskundigen afkomstig van consultantsbureaus, NGO's, multilaterale of bilaterale donororganisaties. Dit onderzoek strekt zich uit tot vijf organisaties die met behulp van financiering van de ministeries van BZ, EZ en BZK programma's uitvoeren op het terrein van personele uitzending: PUM, PSO, HPI, SNV en CZK.

De interdepartementale werkgroep die het onderzoek heeft uitgevoerd, constateert dat er ruimte is voor verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van TA en de rol daarin van personele uitzending. De werkgroep acht het mogelijk de effectiviteit en efficiency van TA en personele uitzending in belangrijke mate verder te vergroten. De werkgroep ziet in relatie hiermee tevens waardevolle kansen voor een versterking van de samenhang en synergie in zowel overheidsbeleid als (publieke en private) uitvoering op het terrein van TA.

Waar het gaat om de betrokkenheid van het ministerie van BZ bij TA, acht de werkgroep de navolgende ontwikkelingslijnen wenselijk en waardevol:

1. Het ministerie van BZ stelt een beleidskader op voor TA met meetbare doelstellingen, criteria en beoogde impact waaraan de financiering van inzet van personeel kan worden getoetst. Bij de uitwerking van het beleidskader moet ook worden ingegaan op: (a) de rol van TA, respectievelijk de verschillende vormen daarvan, in de uitvoering van het landenbeleid en de sectorale benadering; (b) de samenhang tussen TA en andere beleidsinstrumenten; de mogelijke strategische rol van TA, in het bijzonder de mogelijke inzet van personeel in het ontvangende land; (c) de randvoorwaarden waaraan de verschillende vormen van TA dienen te voldoen om succesvol als instrument te kunnen worden gehanteerd.
2. Het ministerie van BZ stopt met de eigen uitvoerende taken op het terrein van personele uitzending: de uitvoerende taken van de Hoofdafdeling Personele Zaken

Internationale Samenwerking (HPI) worden -voor zover relevant op grond van het vastgestelde beleidskader voor TA- gestaakt of buiten het ministerie geplaatst.

3. De ontwikkelingsorganisatie SNV wordt volledig losgemaakt van het ministerie van BZ: aan de huidige bestuurlijke en financiële vervlechting tussen het ministerie van BZ en SNV wordt een einde gemaakt.
4. Programma's voor TA voor zover passend in het beleidskader van daarvoor in aanmerking komende organisaties worden door het ministerie van BZ gefinancierd op basis van output (kwantiteit/kwaliteit).
5. Er komt een systematiek van periodieke selectie door het ministerie van BZ van (programma's) van de daarvoor in aanmerking komende organisaties op basis van vergelijking van de prijs/kwaliteitverhouding.
6. Ook andere dan de nu betrokken organisaties krijgen na een overgangsperiode (max. drie of vier jaar) toegang tot programma's voor TA (verdere concurrentiestelling).
7. Er wordt één organisatorische eenheid aangewezen bij het ministerie van BZ voor de beleidsontwikkeling en regievoering ten aanzien van TA.
8. Het ministerie van BZ expliciteert passend toezicht op TA.

De gewenste ontwikkelingslijnen voor BZ, zoals boven geformuleerd, kunnen en zouden langs dezelfde lijnen moeten worden uitgewerkt door de ministeries van BZK en EZ, die evenzeer bij TA-programma's betrokken zijn, soms in het kader van andere maar wel vergelijkbare functies van personele uitzending.

Hoofdstuk 1

INLEIDING

1.1 Doel en probleemstelling van het onderzoek

In augustus 1998 is door de Ministerraad besloten tot het uitvoeren van een tweede ronde interdepartementale beleidsonderzoeken naar de bedrijfsvoering. Eén van de onderwerpen betreft “uitzending personeel ontwikkelingssamenwerking”. Bij de start van het onderzoek is op initiatief van het ministerie van BZK het onderzoeksterrein uitgebreid met de uitzending van personeel naar Aruba en de Nederlandse Antillen.

In de taakopdracht van het onderzoek “uitzending personeel ontwikkelingssamenwerking” is als doelstelling geformuleerd te bezien hoe het instrument personele uitzending (technische assistentie) in zijn diverse uitvoeringsmodaliteiten kan worden gestroomlijnd en daardoor effectiever kan worden ingezet. In algemene bewoordingen heeft de probleemstelling betrekking op het ontbreken van een volledig zicht op de doelstellingen ten aanzien van de uitzending van personeel, de vormgeving van de uitvoeringsinfrastructuur en de aansluiting tussen beide. Daarbij richt het onderzoek zich met name op de volgende aspecten:

- actualiteit van de programmadoelstellingen in het licht van de prioriteiten van ontwikkelingssamenwerking;
- mogelijkheden tot het vergroten van de synergie tussen de verschillende programma's;
- mogelijkheden tot meer bedrijfsmatig/resultaatgericht werken.

1.2 Afbakening van het onderzoek

Uitzending van personeel is slechts één van de instrumenten van ontwikkelingssamenwerking. Andere instrumenten zijn onder andere programmahulp en projecthulp. Deze zijn als zodanig niet in het onderzoek betrokken.

Bij het beleidsinstrument uitzending van personeel is er sprake van verschillende programma's, uitvoeringsmodaliteiten en betrokken organisaties (zowel particuliere als overheidsinstellingen). De organisaties die onderwerp zijn van dit onderzoek zijn: de Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking (HPI) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de stichting SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie (SNV), de vereniging Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO), de stichting Programma Uitzending Managers (PUM) en de sectie Personeel en Uitzendingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In totaal ontvangen de onderzochte organisaties van de ministeries van BZ, BZK en EZ ca. NLG 371.6 miljoen (begroting 1999) aan reguliere programmamiddelen voor uitzending van personeel.

1.3 Aanpak

De analyse van het instrument Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking heeft plaatsgevonden binnen het kader van een aantal uitgangspunten en veronderstellingen die zijn ontleend aan de kabinetsnota's Aansturen Op Resultaat (AOR) en Financiële Vernieuwing. Dit kader biedt een leidraad voor de beschrijving van zowel de huidige situatie (ist-situatie) als verbetermogelijkheden ten opzichte van deze huidige situatie (soll-situatie).

Het onderzoek is uitgevoerd door de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking. In opdracht van deze werkgroep heeft het onderzoeksbureau BMB Management Consultants informatie verzameld in het kader van het derde te onderzoeken aspect, namelijk de mogelijkheden tot meer bedrijfsmatig/resultaatgericht werken.

1.4 Opbouw van dit rapport

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de in dit onderzoek gehanteerde definitie van technische assistentie en wordt een korte omschrijving gegeven van de onderzochte organisaties. Hoofdstuk 3 behandelt vervolgens de doeltreffendheidsvraag en hoofdstuk 4 de doelmatigheidsvraag. Conclusies en ontwikkelingslijnen bevinden zich in hoofdstuk 5. Separaat zijn in de bijlagen opgenomen: de taakopdracht aan de interdepartementale werkgroep, de samenstelling van de interdepartementale werkgroep, een beschrijving van de doelstellingen en de effectiviteit van de programma's voor personele uitzending van de vijf onderzochte organisaties en het eindrapport van BMB Management Consultants. De bijlagen verschijnen als afzonderlijk deel bij het onderhavige eindrapport.

Hoofdstuk 2

DEFINITIE TA EN BESCHRIJVING ONDERZOCHE ORGANISATIES

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat eerst in op de gehanteerde definities van technische assistentie en personele uitzending en op functies van personele uitzending als instrument van overheidsbeleid en geeft vervolgens een korte schets van de in dit onderzoek betrokken organisaties.

2.2 Definitie technische assistentie en personele uitzending

2.2.1 Technische assistentie

Er is geen eenduidige, algemeen gehanteerde definitie voor technische assistentie (TA). In de praktijk worden verschillende termen gebruikt (technische assistentie, personele uitzending, personele samenwerking, personele inzet etc.) waarmee niet steeds hetzelfde wordt bedoeld. In het kader van dit onderzoek wordt met TA bedoeld: de overdracht van kennis en vaardigheden voor ontwikkelingsdoeleinden. Hiermee wordt aangesloten bij de definitie van de Wereldbank (Wereldbank, 1996). Activiteiten in het kader van TA kunnen betreffen: het vervaardigen van beleidsstudies en adviezen, het ondersteunen van de voorbereiding en implementatie van projecten en het duurzaam verbeteren van mogelijkheden op menselijk, economisch, technisch, analytisch, management en institutioneel gebied. De Wereldbank onderscheidt globaal twee typen TA:

- (1) TA gericht op het voorzien in tekorten in de lokale capaciteit (korte termijn);
- (2) TA gericht op capaciteitsopbouw en het verbeteren van het gebruik van capaciteit door het ontwikkelen van vaardigheden en het versterken van instituties (TA gericht op institutionele ontwikkeling; lange termijn).

In de vraag naar TA uit ontwikkelingslanden kan worden voorzien door lokale, regionale of internationale deskundigen afkomstig van consultantsbureaus, NGO's, multilaterale of bilaterale donororganisaties. TA kan de vorm krijgen van uitzending van personeel, training, personele uitwisseling, het inzetten van consultants, etc.

2.2.2 Personele uitzending

PUM, PSO, HPI, SNV en CZK gebruiken in de praktijk verschillende termen voor de activiteiten die zij in hun programma's met behulp van financiering van BZ, BZK en EZ uitvoeren. Omwille van de helderheid wordt in dit onderzoek steeds één term gehanteerd:

'personele uitzending'. Het uitzenden van personeel is namelijk verreweg het grootste deel van de betreffende activiteiten.

Daarbij zij wel aangetekend dat elk van de onderzochte organisaties in de praktijk het instrument personele uitzending mede inzet in het licht van de eigen visie en de eigen doelstellingen. Personele uitzendingen door de onderzochte organisaties zijn daarmee steeds gemotiveerd vanuit eigen en soms onderscheiden visies op bijdragen aan lokale ontwikkelingsprocessen vanuit Nederland.

2.3 Functies van uitzending van personeel

De werkgroep IBO Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking onderscheidt vier functies van uitzending van personeel:

- als instrument voor BZK en BZ in het kader van het personeelsbeleid van de Nederlandse overheid (HRM-functie)
- als instrument voor BZK in het kader van de waarborgtaak in Aruba en de Antillen (waarborgfunctie)
- als instrument voor BZK en BZ in het kader van ontwikkelingssamenwerking (ontwikkelingsfunctie)
- als instrument voor EZ in het kader van de samenwerking met Midden- en Oosteuropa

2.4 Onderzochte organisaties

PUM, PSO, HPI en SNV voeren elk met behulp van financiering van het ministerie van BZ een programma uit voor uitzending van personeel. Deze situatie is historisch zo gegroeid. PUM voert tevens een programma uit met behulp van financiering van het ministerie van EZ. CZK voert een programma uit met behulp van financiering van het ministerie van BZK.

Schets onderzochte organisaties

a. PUM

De Stichting Programma Uitzending Managers (PUM) is een organisatie, nauw verbonden met de werkgeversorganisatie VNO-NCW, die gepensioneerde of vervroegd uitgetreden managers uitzendt naar bedrijven in ontwikkelingslanden of landen in Midden- en Oost-Europa.

PUM voert een programma uit met behulp van financiering van het ministerie van BZ. Behandelende directie bij het ministerie van BZ is de Directie Ontwik-

kelingssamenwerking en Nederlands Bedrijfsleven (DOB).¹ Volgens de meest recente programmafinancieringsovereenkomst tussen PUM en het ministerie van BZ beoogt het programma: 'Het leveren van een bijdrage aan de ontplooiing van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen....in dat kader zal de PUM-inzet een bijdrage leveren aan het duurzaam terugdringen van armoede en het vergroten van het productief vermogen in het kader van de economische verzelfstandiging van ontwikkelingslanden.'

PUM voert tevens een programma uit met behulp van financiering van het ministerie van EZ. In het kader van dit programma worden gepensioneerd of vervroegd uitgetreden managers uitgezonden voor korte missies naar bedrijven in landen in Midden- en Oosteuropa. Behandelende directie bij het ministerie van EZ is de Directie Markontwikkeling.

b. PSO

De Vereniging Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO) is een koepelorganisatie van 33 organisaties die actief zijn in het ontwikkelingswerk en die betrokken zijn bij het incidenteel of regulier uitzenden van Nederlandse deskundigen voor het vervullen van bepaalde werkzaamheden bij organisaties in ontwikkelingslanden. Volgens de meest recente programmafinancieringsovereenkomst tussen het ministerie van BZ en PSO beoogt het PSO-programma 'in het kader van het Nederlands ontwikkelingssamenwerkingsbeleid een structurele bijdrage te leveren aan de sociaal-economische ontwikkeling en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. De Vereniging PSO geeft hieraan gestalte via het instrument van particuliere personele samenwerking met gastlandorganisaties in projecten en programma's die direct of indirect een duurzame verbetering nastreven van de positie van groepen mensen die onder armoede lijden.' PSO richt haar beleid op drie sporen, namelijk basisvoorzieningen, maatschappijopbouw en humanitaire hulp.

Behandelende directie bij het ministerie van BZ is de Directie Sociale en Institutionele ontwikkeling (DSI).²

¹ In 1999 worden tevens door PUM met behulp van financiering van het ministerie van BZ ambtenaren uitgezonden naar landen in Midden- en Oosteuropa. Dit gebeurt in het kader van het Matra-programma van BZ. Behandelende directie bij BZ is de Directie Europa (DEU).

² Daarnaast realiseert PSO personele inzetten met behulp van financiering van het ministerie van BZ voor humanitaire hulpverlening. De behandelende directie is Directie Crisisbeheersing en Humanitaire hulp (DCH). De betreffende bijdrage wordt jaarlijks vastgesteld.

c. HPI

De Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking (HPI) is een dienstonderdeel van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De hoofdplicht van HPI is te zorgen dat de internationale vraag naar deskundigheid ten bate van ontwikkelingslanden op een effectieve en efficiënte manier beantwoord wordt. HPI zendt assistent-deskundigen en deskundigen uit ter ondersteuning van de uitvoering van ontwikkelingsprojecten en -programma's. Vanuit de doelstelling van het deskundigenprogramma richt HPI zich met name op het ondersteunen van institutionele ontwikkeling op overheidsniveau. Vanuit de doelstelling van het assistent-deskundigenprogramma stelt HPI recent afgestudeerden in staat relevante internationale arbeidservaring op te doen en een bijdrage te leveren aan de ontwikkelingsdoelstellingen van de verschillende entiteiten.

d. SNV

De Stichting SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie (SNV) is een private ontwikkelingsorganisatie met sterke banden met het ministerie van Buitenlandse Zaken. In de Samenwerkingsovereenkomst (1994) tussen SNV en de Minister voor OS zijn statuten opgenomen waarin het doel van SNV is vastgelegd: 'SNV stelt zich ten doel het vergroten van de sociale, economische en politieke weerbaarheid van groepen van arme, achtergestelde en onderdrukte mensen in ontwikkelingslanden'. SNV zendt als ontwikkelingsorganisatie Westers personeel uit naar ontwikkelingslanden en zet tevens lokale deskundigheid in. Daarnaast voert SNV projecten uit in ontwikkelingslanden met behulp van financiering van BZ en/of andere geldschieters.³ SNV werkt samen met een kleine driehonderd partner-organisaties in 29 landen, waarvan het merendeel NGO's.

De organisatie SNV heeft een hybride karakter: terwijl enerzijds in de Samenwerkingsovereenkomst (1994) tussen de Minister voor OS en SNV is vastgelegd dat SNV een zelfstandige organisatie is, is anderzijds vastgelegd dat de Haagse SNV-staf een dienstonderdeel is van het ministerie van BZ en dat de directeur van SNV aan intern overleg binnen het ministerie kan deelnemen.

Behandelende directie bij het ministerie van BZ is de Directie Sociale en Institutionele ontwikkeling (DSI).

e. CZK

Het voormalige Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KabNA) is

³ Voor de duidelijkheid zij opgemerkt dat het onderhavig onderzoek zich conform de taakopdracht beperkt tot activiteiten van SNV met betrekking tot personele uitzending.

per 1 juli 1998 volledig omgevormd en geïntegreerd in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Met ingang van de genoemde datum valt uitzending van personeel naar de Antillen en Aruba onder de verantwoordelijkheid van het Directoraat-Generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties (CZK) van het ministerie van BZK.

Het doel van de samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba is het vergroten van de zelfredzaamheid van de Nederlandse Antillen en Aruba. De basisvoorwaarden hiervoor zijn gezonde openbare financiën en deugdelijke openbaar bestuur. Personele uitzending is één van de instrumenten om deze algemene doelstelling te bereiken. Doel is de afstemming van vraag en aanbod opdat overheidsdiensten institutioneel versterkt worden.

Binnen CZK zijn de Directie Koninkrijksrelaties en de sectie Personeel en Uitzendingen van de Stafafdeling Beheer bij het uitzenden van personeel betrokken. De sectie Personeel en Uitzendingen verzorgt korte missies (korter dan 1 jaar; doorgaans gerichte adviesopdrachten), lange missies (langer dan 1 jaar; doorgaans vervulling van openstaande vacatures), bureau-uitzendingen (uitzendingen van ingehuurd consultants met een specifieke opdracht) en uitzendingen van leden van de rechterlijke macht.

Programmamiddelen

Tabel 1 geeft inzicht in de omvang van de reguliere middelen die door de drie betrokken ministeries ter beschikking worden gesteld voor de programma's op het terrein van personele uitzending. De organisaties ontvangen nauwelijks financiële middelen van andere organisaties (zie bijlage 4).

Tabel 1.

Reguliere programmamiddelen personele uitzending ministerie van BZ, BZK en EZ

	1999 (Begroting; mln. Gld.)
PUM¹	BZ: 13,5 EZ: 5
PSO²	BZ: 36,8
HPI³	BZ: 117,0
SNV⁴	BZ: 126,6
CZK⁵	BZK: 72,7

1: BZ: inclusief apparaatskostenvergoeding; excl. verstrekte middelen i.h.k.v. het

Matra-programma.

- 2: Exclusief de uitgaven voor de eventuele inzet van personeel door PSO tbv noodhulp; inclusief apparaatskostenvergoeding.
- 3: Exclusief departementale staf en apparaatsuitgaven.
- 4: Exclusief de uitgaven voor huisvesting, de Haagse staf en projecten.
- 5: Exclusief departementale staf en apparaatsuitgaven.

Personele uitzending

Tabel 2 geeft een beeld van de omvang van de personele uitzending door de vijf betrokken organisaties in het kader van de genoemde programma's.

Tabel 2.

Uitzending van personeel door de vijf organisaties

	1998
PUM	BZ: 758 reguliere missies EZ: 415 missies
PSO¹	694 contracten voor uitzendingen
HPI²	465 uitgezonden assistent-deskundigen 200 uitgezonden deskundigen
SNV³	665 contractanten (mensen)
CZK	468 missies

1: Inclusief noodhulpcontracten.

2: Daarnaast heeft HPI in 1998 kandidaten geworven en geselecteerd voor 171 korte missies in het kader van noodhulp

3: Waarvan 440 Nederlandse contractanten en 225 lokale contractanten.

Werkgebied organisaties

Van oudsher hebben PUM, PSO, HPI, SNV en CZK elk hun eigen 'niche' op het terrein van de uitzending van personeel. Op dit moment wordt echter langzaam de tendens zichtbaar dat verschillende organisaties zich wat meer op elkaars terrein gaan begeven. Zo wil PUM, van oudsher gericht op het bedrijfsleven, zich nu ook gaan begeven op het terrein van de centrale overheid (een werkgebied van HPI), onder erkenning van het feit dat een ontwikkelde institutionele infrastructuur noodzakelijk is voor het goed

functioneren van de maatschappelijk-economische verbanden. PSO, van oudsher sterk vertegenwoordigd in de gezondheidszorg en het onderwijs, richt zich steeds meer op het terrein dat zij zelf aanduidt als maatschappij-opbouw (het in ontwikkelingslanden versterken van het maatschappelijk middenveld, mensenrechtenorganisaties en (lokale) overheidsinstanties). PUM verzorgt voorts een aantal uitzendingen naar de Nederlandse Antillen en Aruba, het werkgebied van CZK.

Vooralsnog zijn deze raakvlakken vooral zichtbaar in het beleid van de betreffende organisaties en nog niet altijd in de daadwerkelijke uitvoering. Niettemin is de vraag gerechtvaardigd in hoeverre in de toekomst nog sprake zal zijn van strikt onderscheiden niches: de werkterreinen lijken langzaam te vervloeien. Dit doet overigens niets af aan de eigen aard van de instellingen en hun mogelijk sterkere en zwakkere punten ten aanzien van elk van de onderscheiden niches.

Hoofdstuk 3

DOELTREFFENDHEID

3.1. Inleiding

Het eerste vraagstuk dat in het kader van dit interdepartementaal beleidsonderzoek aan de orde komt betreft de doeltreffendheid van TA. Daarin kan inzicht worden verkregen door een confrontatie van (1) de geformuleerde beleidsdoelstellingen en beoogde (meetbare) effecten met (2) de feitelijk gerealiseerde effecten.

Dit hoofdstuk gaat nader in op de vraag welk inzicht bestaat in de effectiviteit van het beleid van de ministeries van BZ en BZK inzake TA en de rol daarin van personele uitzending.

3.2. Doelstellingen en effectiviteit van TA en personele uitzending met behulp van financiering van het ministerie van BZ

3.2.1 Algemeen beleid: de huidige stand van zaken

TA wordt als instrument in de ontwikkelingshulp reeds lang toegepast. In de jaren vijftig bestond de officiële ontwikkelingshulp van Nederland voornamelijk uit TA aan enkele (ex-)koloniën. Later werd naast TA ook hulp in andere vormen verleend (eerst via kapitaalhelp, later via projecthulp en programmahulp). De meest actuele verwijzing naar de rol van TA als instrument in het kader van ontwikkelingssamenwerking kan worden gevonden in de beleidsnota Hulp in Uitvoering (1996). Daarin wordt in het kader van verdere verhoging van de kwaliteit van de Nederlandse hulp een terugkeer aangekondigd naar de oorspronkelijke technische bijstand: 'het vullen van lacunes in de aanwezige capaciteit, soms tijdelijk, om de andere middelen waarover het land beschikt effectiever te kunnen aanwenden' (Nota Hulp in Uitvoering, p. 143). Dit beleidsvoornemen is echter niet nader uitgewerkt in een actueel algemeen beleidskader voor TA en voor de rol daarin van uitzending van personeel door Nederlandse organisaties. Ook nadien is dit niet gebeurd in andere beleidsdocumenten (bijvoorbeeld in de recente nieuwe Subsidieregeling van het ministerie van BZ). Geconstateerd moet worden dat een algemeen beleidskader voor TA van de kant van BZ ontbreekt. Daardoor zijn de algemene doelstellingen, gewenste uitvoeringsmodaliteiten, beoogde effecten, randvoorwaarden en criteria voor financiering van TA niet nader uitgewerkt. Daarmee wordt niet voldaan aan een belangrijke voorwaarde om inzicht te kunnen krijgen in de effectiviteit van TA en de rol daarin van personele uitzending. Zo lang er geen concrete doelstellingen zijn

geformuleerd, kan er geen zicht zijn op de effectiviteit van de inspanningen die in dit kader worden verricht of mogelijk worden gemaakt.

3.2.2 De noodzaak van een algemeen beleidskader

Het ontwikkelen en onderhouden van een algemeen beleidskader voor TA (en de rol van personele uitzending daarin) van het ministerie van BZ is echter wel van belang, omdat

- (1) er door het ministerie van BZ verantwoording moet kunnen worden afgelegd over het gevoerde beleid;
- (2) een algemeen beleidskader een noodzakelijke voorwaarde is voor sturing door BZ op effectiviteit van programma's van TA;
- (3) er internationaal knelpunten zijn gesignaleerd die zich bij TA kunnen voordoen;
- (4) er ontwikkelingen zijn in de vraag naar de inzet van internationale deskundigen;
- (5) er voortdurend nieuwe ontwikkelingen zijn in het Nederlandse OS-beleid.

Deze punten worden hieronder nader toegelicht.

1. Afleggen van verantwoording

Het is van groot belang dat een algemeen beleidskader voor TA wordt opgesteld. De eerste en meest principiële reden is dat de regering aan de Staten-Generaal en de Nederlandse samenleving verantwoording moet kunnen afleggen over het beleid inzake TA en de effectiviteit daarvan. Dat vergt een explicitering van de doelstellingen en de instrumentering van dat beleid.

2. Noodzakelijke voorwaarde voor sturing door BZ op effectiviteit van programma's

Een geoperationaliseerd beleidskader voor TA is bovendien een noodzakelijke voorwaarde voor sturing door het ministerie van BZ op de effectiviteit van de inzet van publieke middelen voor programma's voor TA. De uitkomsten van het onderzoek van BMB bevestigen deze conclusie. Deze conclusie wordt ook ondersteund door een overzicht van de uitkomsten van recente evaluaties van de programma's van de onderzochte organisaties (bijlage 3). Uit dit overzicht wordt duidelijk dat de beschikbare programma-evaluaties van PUM, PSO en SNV ten aanzien van effectiviteit van personele uitzending een genuanceerd beeld laten zien en dat voor HPI een recente evaluatie van de eigen programma's ontbreekt. Het is gezien de verschillen in gehanteerde definities en evaluatiemethoden moeilijk om de effectiviteit van de verschillende programma's onderling te vergelijken en om algemene conclusies ten aanzien van effectiviteit van personele uitzending te trekken. Overigens is dit een algemeen probleem dat zich volgens een recente, veel bredere inventarisatie van evaluatie-studies regelmatig voordoet bij evaluaties van TA. Het is echter voor een adequate, externe sturing door BZ van

programma's voor TA van groot belang dat de informatie over de effectiviteit van de inzet van publieke middelen voor programma's in voldoende mate beschikbaar en onderling goed vergelijkbaar is. Voorwaarde daarvoor is dat in een beleidskader voor TA doelstellingen, definities en meetbare, beoogde effecten eenduidig zijn geoperationaliseerd.

De werkgroep hecht eraan in dit kader niet onuitgesproken te laten dat het pleidooi voor sturing op de inzet van publieke middelen niet afdoet op en niet strijdig is met de erkenning van de eigen verantwoordelijkheden van de bij TA betrokken organisaties. In de mate waar particuliere betrokkenheid met de inzet van publieke middelen wordt ondersteund, kan de overheid zich echter niet onttrekken aan de plicht te oordelen over de effectiviteit van die inzet in het licht van haar eigen doelstellingen. In de mate dat de doelstellingen van de overheid mede de ruimte impliceren van een invulling van internationale samenwerking langs de lijnen van maatschappelijke betrokkenheid en pluriformiteit, dient dit in het bepleite beleidskader te worden neergelegd.

3. Gesignaleerde knelpunten

In het algemeen wordt onderkend dat TA een bijdrage kan leveren aan capaciteitsontwikkeling en training van lokale staf van lokale organisaties. Dit wordt ondersteund door resultaten uit evaluaties van Nederlandse hulp door de Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). TA kan volgens IOB bijdragen aan een kwalitatief goede ontvangststructuur in het ontvangende land, mits intensieve aandacht wordt gegeven aan training op het gebied van technische vaardigheden en management (Nota Hulp in Uitvoering, p. 118). Volgens IOB is een bescheiden, maar kwalitatief hoogwaardig niveau van TA een kenmerk van succesvolle hulpinspanningen met duurzame resultaten.

Ondanks de mogelijke positieve bijdrage van TA is in rapporten van de OESO en de Wereldbank een aantal knelpunten gesignaleerd die zich bij de inzet van TA kunnen voordoen (OESO, 1994a en 1994b en Wereldbank, 1996). De voornaamste daarvan zijn:

- a. Hoewel OS-landen steeds meer over eigen expertise beschikken, heeft dat niet geleid tot een afname in de vraag naar buitenlandse deskundigen. Lokale deskundigen blijken -gezien de lokaal geldende arbeidsvoorwaarden- veelal niet bereid om bij de lokale (veelal overheids-)organisatie in dienst te treden. Brain drain naar het buitenland of de particuliere sector is het gevolg. Vervolgens worden de vacatures vervuld door buitenlandse experts tegen buitenlandse arbeidsvoorwaarden (en met een Westerse levensstijl). Dit heeft een negatieve werking op het functioneren van de lokale arbeidsmarkt (en lokale salarissystemen); met name in landen waar sprake is van een groeiend aantal werklozen.

- b. Doordat de inzet van deskundigen door de ontvanger in het algemeen als 'gratis' wordt gezien en tegelijkertijd die inzet de ontvanger vaak gemakkelijker toegang biedt tot donorgeld, vindt er onvoldoende afweging plaats van 'opportunity costs'. Dit bevordert een ongewenste afhankelijkheidsrelatie tussen donor en ontvanger.
- c. Inzet van buitenlands personeel vindt veelal plaats op basis van gesignaleerde input en is veelal onvoldoende outputgericht. Hier komt bij dat het begrip TA vaak te ruim wordt omschreven, dat separate doelstellingen en beoogde effecten voor de inzet van personele assistentie ontbreken, waardoor het zicht op de effectiviteit van personele inzetten wordt belemmerd.
- d. Personele inzet wordt vaak in sterke mate bepaald door (nieuwe) beleidsopties van donoren en is daardoor vaak onvoldoende vraaggericht. Ontvangende landen ervaren TA vaak als opgedrongen. Hierbij zij aangetekend dat soms bij partnerorganisaties uit overwegingen van het bevorderen van de accountability de behoefte kan bestaan aan een uitgezonden deskundige als 'waakhond'.
- e. TA is vaak onvoldoende ingebed in de lokale politieke, maatschappelijke en economische situatie. Daarnaast dient TA bij voorkeur te zijn ingebed in een Human Resource Development plan (als onderdeel van een organisatieplan) van de lokale organisatie.

De onderzochte organisaties zijn zich bewust van deze knelpunten en trachten hierop in te spelen. BZ dient echter zélf aan te geven welke uitvoeringsmodaliteiten met het oog op de effectiviteit van TA in omstandigheden het meest geëigend zijn. Die modaliteiten worden immers met behulp van financiering van BZ mogelijk gemaakt. BZ geeft daarmee de facto sturing aan de TA. In een algemeen beleidskader voor TA zal daarom door BZ nader moeten worden uitgewerkt hoe de effectiviteit en impact van TA kan worden vergroot door:

- verstoring van de lokale arbeidsmarkt zo veel mogelijk te beperken
- donor-onafhankelijkheid bij de ontvanger te bevorderen
- het meetbaar maken van de outputgerichtheid van TA
- het meetbaar maken van de vraaggerichtheid van TA
- een goede inbedding van TA in de lokale (ontvangende) organisatie.

4. Veranderingen in de vraag naar internationale deskundigheid

In de ontwikkelingshulp is sprake van een verschuiving van financiering van projecten naar financiering van programma's. Dit gaat gepaard met het leggen van meer verantwoordelijkheid voor de uitvoering van die programma's bij lokale organisaties (ter bevordering van het 'ownership'). De rol van de overheid verandert daarbij: de uitvoering wordt meer gedecentraliseerd en/of een taak voor particuliere organisaties. Hierdoor ontstaat een grotere behoefte in ontwikkelingslanden aan breed inzetbare deskundigen

met ruime ervaring. Terwijl dus de vraag naar 'traditionele' internationale ontwikkelingswerkers -die op grond van hun technische expertise worden ingezet in lokale projecten- in de toekomst zal afnemen, zal de behoefte in ontwikkelingslanden aan expertise op het terrein van management en organisatie toenemen. In een algemeen beleidskader voor TA zal moeten worden ingegaan op de consequenties van deze trend voor TA-beleid en de rol daarin van personele uitzending.

5.Recente beleidsmatige ontwikkelingen

Een belangrijke recente ontwikkeling in het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid betreft de concentratie van de structurele bilaterale hulp. In een recente brief aan de Tweede Kamer geeft de regering aan het aantal landen waaraan Nederland van overheid tot overheid structurele hulp verleent te willen beperken. Toespitsing van de hulprelatie op een beperkter aantal landen en sectoren acht de regering nodig om de effectiviteit en kwaliteit van de Nederlandse hulp te verzekeren. "Inzet is dat de Nederlandse hulp wordt ingevuld op basis van de vraag en de eigen verantwoordelijkheid van de ontwikkelingslanden zelf" (Brief Minister Herfkens aan TK, 26-2-1999). De regering heeft aan de hand van drie criteria (de mate van armoede, de kwaliteit van het sociaal-economisch beleid en van het bestuur) landen geselecteerd waarmee Nederland een structurele bilaterale hulprelatie aangaat. Via een zogenoemde sectorale benadering zal vervolgens binnen deze landen een verdere concentratie van de Nederlandse hulpactiviteiten tot stand worden gebracht. Een sectorale benadering houdt in dat door de overheid van het betrokken land een beleid voor een specifieke sector wordt opgesteld, waaraan alle betrokkenen zich meerjarig committeren. Donoren dienen bereid te zijn gecoördineerd op te treden onder leiding van de overheid en met deze overheid wederzijdse afspraken te maken over de financiering van het sectorprogramma. De financieringsvorm ligt niet bij voorbaat vast, maar waar mogelijk wordt gestreefd naar gezamenlijke begrotingssteun voor de sector door alle donoren. Projectsteun blijft beperkt tot activiteiten die beleidsmatig en functioneel verbonden zijn met het overeengekomen beleidskader. De sectorale benadering beoogt te komen tot een grotere samenhang, zowel binnen de Nederlandse programma's als aan de kant van de ontvangers van de hulp, en daarmee tot een verbeterde kwaliteit en grotere impact van de hulp.

De beleidsmatige keuze voor de concentratie van de structurele bilaterale hulp dient te worden doorvertaald naar de consequenties voor TA. Dit dient nader te worden uitgewerkt in een algemeen beleidskader voor TA. Hierbij dient tevens de relatie met het uitzenden van personeel aan de orde te komen.

3.3. Doelstellingen en effectiviteit van personele uitzending met behulp van financiering van het ministerie van BZK

3.3.1 Achtergrond

Personele uitzending tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba vormt een belangrijk onderdeel van het bredere samenwerkingsbeleid tussen de Koninkrijkspartners. De personele ondersteuning vanuit Nederland wordt vooral ingezet in de beleidssectoren rechtshandhaving, bestuurlijke ondersteuning en overheidsfinanciën. Een aanzienlijk deel van de hulp wordt gekanaliseerd via structurele samenwerkingsafspraken tussen enerzijds Nederlandse instellingen en anderzijds Antilliaanse en Arubaanse organisaties.

3.3.2 Doelstellingen

Personele uitzending is geen doel op zich, maar is een instrument om de institutionele capaciteit van de Nederlandse Antillen en van Aruba te versterken. Personele uitzending vindt plaats op basis van de behoefte van de zijde van de Nederlandse Antillen en Aruba. Centraal uitgangspunt bij de uitzending van personeel is de ondersteuning en versterking van het lokale bestuursapparaat van de Nederlandse Antillen en Aruba. Vanwege hun beperkte schaal en arbeidsmarkt zijn de Nederlandse Antillen en Aruba ten dele aangewezen op deskundigheid van buitenaf.

Richtinggevend voor het Nederlandse hulpbeleid is geweest de ondersteuning van de zorg voor de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de rechtshandhaving. Deze prioriteitstelling heeft zich concreet vertaald in de beschikbaarstelling van personeel ter bezetting van essentiële functies binnen de rechterlijke macht en het openbaar ministerie, voor zover de Nederlandse Antillen en Aruba hierin niet zelf konden voorzien. Naast het bieden van garanties voor de vervulling van deze vacatures biedt Nederland ook stelselmatig deskundigheid aan ten behoeve van de wet- en regelgeving.

Een tweede prioriteit in de Nederlandse hulp is de professionalisering en verbetering van overheidsbestuur en -administratie in vele sectoren en op vele niveaus. De aangeboden (personele) hulp heeft zich niet beperkt tot de centrale departementen, maar strekte zich ook uit tot instellingen als de Rekenkamers, statistiekbureaus en de eilandsdiensten. De Nederlandse aandacht is in belangrijke mate uitgegaan naar ondersteuning van maatregelen van de Antillen en Aruba gericht op herstructurering van de overheidsdiensten en op verbetering van de administratieve organisatie en informatievoorzieningen.

Een derde expliciet aandachtsgebied is geweest de uitvoering en ondersteuning van de verbetering van het financieel beheer en de comptabiliteit. Nederlandse deskundigen hebben de ontwikkeling van instrumentatie voor een adequate begroting- en verantwoordingscyclus en andere maatregelen ter waarborging van de financiële discipline ondersteund. Daarnaast is bijzondere aandacht gegeven aan heffing, controle en inning van belastingen en ter verbetering van de inkomsten van de Antilliaanse en Arubaanse overheid, inclusief het wegwerken van achterstanden.

Een groot deel van de hulp op bovengenoemde prioriteitsgebieden is aangeboden in de vorm van personeel ter rechtstreekse vervulling van essentiële vacatures voor kortere of langere tijd. Overdracht van kennis aan lokale medewerkers - mede ook door scholing en training - is daarbij expliciet een (sub)doelstelling geweest. Voor een deel is de personele ondersteuning bewust gekanaliseerd via structurele samenwerking tussen lokale en Nederlandse instellingen.

3.3.3 Vormgeving

Het uitzenden van personeel vindt uitsluitend plaats op verzoek van de Nederlandse Antillen of Aruba. De vaststelling van de behoefte aan externe deskundigheid, de formulering van aanvragen, de indiening van verzoeken, de afweging van beleidsprioriteiten binnen het Antilliaanse of Arubaanse beleid, de uitvoering en het toezicht hierop behoren allen tot de verantwoordelijkheden van Nederlandse Antillen en Aruba.

3.3.4 Effectiviteit

Zowel door het voormalig KabNA als door UNDP zijn analyses uitgevoerd naar de effectiviteit van personele uitzending (KabNA, 1997; UNDP, 1997). Daaruit bleek dat personele uitzending in beginsel een effectief instrument kan vormen om de kwaliteit van het overheidsapparaat van de Nederlandse Antillen en Aruba op een adequaat niveau te handhaven en op een aantal terreinen ook te verbeteren. De doelstellingen zijn echter weinig ambitieus geweest. Als belangrijkste knelpunten werden geconstateerd:

- niet alle inspanningen zijn duurzaam gebleken; dit komt met name doordat geen kennisoverdracht aan en vorming en opleiding van lokaal personeel plaatsvindt;
- de relatief grote omvang van personele uitzending leidt tot afhankelijkheid bij de Nederlandse Antillen en Aruba van de externe personele bijstand;
- in lang niet in alle gevallen is er sprake van samenhangende activiteiten; er is geen programma-benadering waarin korte- en lange-termijn doelstellingen, uit te voeren activiteiten en benodigde middelen in onderlinge samenhang worden uitgevoerd; personele uitzending is te veel als geïsoleerd instrument ingezet en niet geflankeerd door aanvullende maatregelen;
- de aanvragen zijn sterk "input" gericht en worden niet ingebed in breder gefor-

muleerde doelstellingen;

- de coördinatie door de instanties aan Antilliaanse en Arubaanse zijde schiet te kort, de samenwerkende organisaties zijn geneigd een eigen pad uit te stippelen zonder dat duidelijk is in hoeverre voorgestelde activiteiten doelmatig zijn;
- de kosten worden volledig betaald door Nederland; van een serieuze financiële bijdrage van de andere partners is nog weinig sprake;
- de samenwerking is onvoldoende onderbouwd door formele overeenkomsten waarin doelstellingen en meetmomenten zijn opgenomen die getoetst kunnen worden en waarop de participerende organisaties afgerekend kunnen worden;
- monitoring en evaluatie zijn nog zwak ontwikkeld; voortgangsrapportage wordt niet altijd verlangd en evenmin wordt strikt toegezien op naleving van deze eis waar die wel gesteld is; waar informatie beschikbaar is, is de terugkoppeling naar het beleid nog ontoereikend.

3.3.5 Conclusie

Het ministerie van BZK dient het voorgaande concreet te verwoorden en te operationaliseren in een beleidskader.

Hoofdstuk 4

DOELMATIGHEID

4.1 Inleiding

Behalve het vraagstuk van de doeltreffendheid of effectiviteit is er het vraagstuk van de doelmatigheid, de efficiency in engere zin. Daarin kan inzicht worden verkregen door 1) de prestaties, kosten en kwaliteit van de onderzochte organisaties inzichtelijk te maken, evenals de interne en de externe sturingsrelaties 2) de onderzochte organisaties op deze punten met elkaar te vergelijken. De vragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen zijn:

- welk inzicht bestaat in de vraag of de output van de onderzochte organisaties homogeen is, welke kosten worden daaraan toegerekend en wat is de kwaliteit van de output;
- wordt binnen de onderzochte organisaties intern op output gestuurd en
- wordt de inzet van middelen ten behoeve van de onderzochte organisaties vanuit de ministeries van BZ en BZK op output gestuurd.

Tevens komen mogelijkheden aan bod voor verbetering van de doelmatigheid van de uitzending van personeel

4.2 Prestaties, kosten en kwaliteit

Een vergelijkend inzicht in de doelmatigheid tussen de verschillende organisaties met betrekking tot de uitzending van personeel is op basis van de op dit moment beschikbaar te maken gegevens niet mogelijk. Dit is het geval ondanks het feit dat alle organisaties de facto dezelfde “core business” hebben: het uitzenden van personeel (mede) in het kader van ontwikkelingssamenwerking. De oorzaak hiervan is tweërlei: de outputs waaraan de organisaties hun kosten toerekenen verschillen en de toerekening van de kosten zelf verschilt.

Het feit dat er geen onderling vergelijkbare informatie beschikbaar is over zowel de outputs van de organisaties als de toerekening van kosten, mag geen verbazing wekken, omdat de ministeries van BZ en BZK hier tot op heden ook nooit om hebben gevraagd. De aansturing door BZ en BZK van de organisaties bestond en bestaat voornamelijk uit het toekennen van een budget, waarbij de hoogte van het budget vooral wordt bepaald door de hoogte van het budget van de jaren daarvoor. Gevolg hiervan is geweest dat organisaties hun eigen outputs hebben gedefinieerd. Wanneer echter in de toekomst door BZ en BZK in de rol van 'opdrachtgevers' tot een meer resultaatgerichte sturing wordt overgegaan, is het voor de organisaties noodzakelijk die output te leveren die de 'opdrachtgever' in staat stelt een oordeel te vellen over de verhouding van kosten en baten

en op basis van dat oordeel alternatieven af te wegen. Daarbij is het bovendien zaak voor de 'opdrachtgever' te definiëren welke output wordt gewenst tegen welke kwaliteit en welke prijs.

Hoe de definiëring van de outputs en de toerekening van de kosten thans van elkaar verschillen, zal hieronder nader worden toegelicht.

Prestaties

Meetbaarheid van outputs zowel in kwantiteit als kwaliteit is essentieel voor een meer resultaatgerichte inhoudelijke en financiële sturing door BZ en BZK van de uitzending van personeel. Op het eerste gezicht lijkt sprake te zijn van een duidelijk herkenbaar 'produkt': de uitzending van personeel naar ontwikkelingslanden en naar de Nederlandse Antillen en Aruba. In de praktijk neemt dit produkt echter verschillende verschijningsvormen aan: er zijn uitzendingen van verschillende *duur* betreffende verschillende *typen deskundigheid* voor verschillende *afnemers* in verschillende *landen*. Het produkt is met andere woorden niet homogeen gedefinieerd. Dit komt mede tot uitdrukking in de verschillende outputs waaraan de onderzochte organisaties hun kosten toerekenen, zoals in onderstaande tabel wordt bevestigd. SNV rekent haar kosten toe aan mensjaren, PUM en HPI rekenen hun kosten toe aan missies en PSO rekent haar kosten toe aan mensjaren in geval van het reguliere programma en aan contracten wanneer het gaat om humanitaire hulpverlening. CZK, tenslotte, onderscheidt geen outputs waaraan ze haar kosten toerekent.

TABEL 1

UITVOERINGSORGANISATIE	Kostenberekening door de organisatie
CZK	geen kostenberekening
PSO¹ reguliere programma	kosten per mensjaar
PUM	kosten per missie
SNV	kosten per mensjaar
HPI	kosten per missie

1. Bij humanitaire hulpverlening worden door PSO de kosten per contract berekend.

De conclusie is dat door de onderzochte organisaties geen eenduidige definitie van “output” wordt gehanteerd. Daardoor zijn de outputs van de organisaties op dit moment niet onderling vergelijkbaar. Een eenduidige definitie van output is noodzakelijk om vergelijkend inzicht te krijgen in de doelmatigheid.

Kosten

Er zijn grote verschillen tussen de organisaties met betrekking tot het wel of niet toerekenen van bepaalde kosten aan missies/mensjaren/contracten. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt naar de apparaatskosten per uitzending, de salariskosten per uitzending en de overige kosten per uitzending. De apparaatskosten zijn de kosten voor personeel en materieel van de ambtelijke ondersteunende staf die de uitzendingen voorbereiden; de salariskosten zijn de kosten voor de salarissen van uit te zenden personeel en de overige kosten zijn de kosten voor onder andere voorbereiding van de uitzending (waaronder kosten voor trainingen, verzekeringen en werving en selectie) en de reis-en verblijfskosten.

a. apparaatskosten

De verschillen in de toerekening van apparaatskosten zijn met name terug te voeren op de volgende zaken:

1. Er bestaan tussen de onderzochte organisaties geen onderling vergelijkbare definities van wat wel en wat geen apparaatskosten zijn. Zo worden bij SNV de uitgaven voor de veldkantoren gerekend tot de programma-uitgaven en niet tot de apparaatsuitgaven.
2. Sommige organisaties nemen niet alle apparaatskosten mee bij het bepalen van hun kostprijs. Bij SNV bijvoorbeeld worden sommige apparaatskosten, zoals de huisvesting, de salaris- en de reiskosten van de ambtelijke staf volledig vergoed door BZ en niet door SNV in de kostprijsberekening meegenomen. Bij CZK worden de apparaatskosten voor de uitzendingen in het geheel niet berekend. Bij HPI zijn wel gegevens beschikbaar over apparaatskosten, maar is niet bekend hoe deze zijn berekend. Bij PUM en PSO tenslotte geeft BZ een bijdrage voor de apparaatskosten tot een maximum van 7,5% van de reguliere programmamiddelen.
3. De meeste onderzochte organisaties doen meer dan alleen uitzenden. Te denken valt hierbij aan het uitvoeren van projecten (SNV), het verzorgen van trainingen (PUM), het organiseren van forumbijeenkomsten (PSO) en het bijhouden van databases (PUM). Daarbij verschilt het per organisatie hoe met dit gegeven in de administratie wordt omgegaan. Soms wordt een deel van deze kosten opgenomen in de apparaatskosten die worden toegerekend aan de uitzending van personeel; soms is niet duidelijk welke kosten aan welke outputs worden toegerekend.

b. salariskosten

De onderzochte organisaties gaan zeer verschillend om met de mate waarin de salaris-kosten van het uit te zenden personeel ten laste komen van de eigen organisatie. De organisaties hanteren verschillende modaliteiten: het salaris wordt betaald door de lokale organisatie (eventueel aangevuld met een suppletie door de Nederlandse organisatie), of het salaris wordt (geheel) betaald door de Nederlandse organisatie. Soms zijn er geen salariskosten, omdat onbetaalde vrijwilligers worden uitgezonden. Sommige van de onderzochte organisaties maken gebruik van meer dan één modaliteit. Hiermee dient bij onderlinge vergelijking van de kosten per eenheid produkt ten behoeve van de doelmatigheid rekening te worden gehouden.

c. overige kosten

Zoals gezegd bestaan de overige kosten met name uit voorbereidingskosten en reis- en verblijfskosten. Ook hier bestaan tussen de onderzochte organisaties verschillen in de toerekening van bepaalde kosten. Zo is het wel of niet toerekenen van wervings- en selectiekosten vooral afhankelijk van de organisatie van de werkprocessen van de verschillende organisaties. Dit verschilt per organisatie. Zo doen HPI en PUM de werving en selectie van personeel zelf, maar gebeurt dat bij PSO voor het grootste deel door de lidorganisaties. CZK werft en selecteert niet uitsluitend zelf maar laat dat over aan de betreffende sectoren. SNV, tenslotte, doet de werving en selectie van personeel wel zelf. Ook ten aanzien van de andere voorbereidingskosten bestaan verschillen tussen de vijf organisaties.

Heterogeniteit

Wat betreft het type uitzending is reeds aan de orde geweest dat het produkt “uitzending personeel” niet homogeen is. Er zijn uitzendingen van verschillende duur, betreffende verschillende typen deskundigheid naar verschillende landen via verschillende kanalen. In hoeverre dit leidt tot een verschil in kosten is niet zonder meer duidelijk door een gebrek aan gegevens. Een eerste blik laat echter zien dat er bij HPI geen significante verschillen bestaan tussen a) de kosten voor de verschillende categorieën assistent-deskundigen en b) de kosten van bilaterale deskundigen en suppletiedeskundigen. Voor SNV is de conclusie dat de vraag of er een verschil is in kosten voor verschillende uitzendingen niet beantwoord kan worden omdat de financiële administratie van SNV daartoe niet toereikend is. Hierin wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten deskundigen. De conclusie ten aanzien van PUM is dat de verschillende soorten uitzendingen moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Duur van de missie en transportkosten bepalen uiteindelijk het bedrag en deze verschillen sterk tussen missies naar Midden- en Oost Europa (EZ) en de missies naar ontwikkelingslanden. Voor

CZK geldt dat zij geen systematiek heeft waarmee zij kosten toerekent aan outputs. CZK houdt er bij de besteding van het budget rekening mee dat de kosten van het uitzenden van consultants (bureau-uitzendingen) gemiddeld aanzienlijker hoger zijn dan de kosten van het voor korte tijd uitzenden van ambtenaren (korte missies). Voor PSO, tenslotte, is de vraag ook moeilijk te beantwoorden omdat dit niet uit de PSO-administratie is te destilleren.

Conclusie is dat het voor een onderlinge vergelijkbaarheid van de doelmatigheid nodig is dat er afspraken worden gemaakt over eenduidige definities van outputs (en de kwaliteit daarvan), dat kosten van werkprocessen inzichtelijk en meetbaar worden gemaakt en dat een adequate toerekening van kosten aan outputs plaatsvindt.

Kwaliteit

Behalve de kwantiteit moet voor een meer resultaatgerichte aansturing ook de kwaliteit van de output meetbaar zijn. De prijs van een produkt moet immers altijd worden gezien in relatie tot de kwaliteit. De verschillende organisaties hebben wel oog voor het ontwikkelen van kwaliteitsindicatoren en zijn daarmee gestart. Zo wordt o.a. gekeken naar de 'beklijfbaarheid' van een uitzending. Geen enkele organisatie heeft echter een kengetal als een 'gelukke uitzending' (uiteraard zouden daarvoor criteria ontwikkeld moeten worden wat een succesvolle uitzending is). Er is met andere woorden nog een fikse slag te maken. Conclusie is derhalve dat kwaliteitsindicatoren verder ontwikkeld dienen te worden. Daarbij zij opgemerkt dat de ministeries van BZ en BZK ook in hun beleidskaders zullen moeten verwoorden aan welke aspecten kwaliteit (door de overheid) wordt afgemeten. Dat heeft ook raakvlakken met de onderscheiden missies en doelstellingen van de verschillende organisaties en met de vraag hoe die zich verhouden met de doelstellingen van overheidsbeleid.

4.3 Interne sturing op output

De onderzochte organisaties sturen zelf voornamelijk op input. Daarbij is het belangrijkste instrument voor interne sturing de controle op het budget en de verdeling daarvan. De laatste jaren lijkt het kostenbewustzijn binnen de organisaties toegenomen te zijn, maar deze toegenomen aandacht voor doelmatigheid leidt in de praktijk nog niet tot een doelmatiger productieproces.

Voor alle organisaties geldt bovendien dat zij de afgelopen jaren bezig zijn geweest met het definiëren van produkten en het produceren van kengetallen. SNV lijkt hierin het verst te zijn, hoewel er bij deze organisatie wel een zekere 'wildgroei' lijkt te zijn ontstaan van kengetallen op verschillende niveaus binnen de organisatie (project, veldkantoor, hoofdkantoor). PUM, PSO en HPI werken ook aan het formuleren van

kengetallen. Punt van aandacht is wel dat geen van de organisaties erin slaagt om plannings- en evaluatiewerkzaamheden te koppelen aan een systeem van kostenverbijzondering. Bij CZK tenslotte is wel een aanzet gemaakt tot het verbeteren van de werkprocessen middels kengetallen, maar zijn zeker nog forse inhaalslagen te maken.

4.4 Externe sturing op output

Sturing door het ministerie van BZ

Sturing op aantallen, kwaliteit en kosten van de outputs door BZ in het verkeer met de externe organisaties blijkt bepaald nog geen gebruik te zijn bij het instrument personele uitzending. Dit wordt deels veroorzaakt door het ontbreken van een beleidskader van BZ voor TA zoals in het vorige hoofdstuk is geconstateerd. Er is nergens vastgelegd welke effecten BZ beoogt met het instrument personele uitzending (outcome) en welke uitzendingen nodig zijn om deze effecten te kunnen bereiken (output). Voor een meer outputgerichte sturing is noodzakelijk dat ten aanzien van deze zaken meer helderheid ontstaat opdat met de organisaties afspraken kunnen worden gemaakt over prestaties, kosten en kwaliteit.

Als er geen sturing is op outputs, aantallen en kwaliteit is de vraag wat op dit moment wel de sturingsmechanismen zijn en wat de aangrijpingspunten van sturing zijn. Voor BZ zijn er op dit moment de volgende sturingsinstrumenten⁴:

- de bespreking van de ingediende jaarbegrotingen (PUM, PSO en SNV)
- de bespreking van de jaarverslagen (PUM en PSO)
- de bestaande programmafinancieringsovereenkomsten (PSO en PUM) en samenwerkingsovereenkomst (SNV)
- tussentijdse monitoring (PUM en PSO)
- niet-jaarlijkse evaluaties (PUM, PSO, SNV)
- beleidsoverleggen (PUM en PSO).

De mate waarin BZ bovengenoemde instrumenten voor sturing benut verschilt per organisatie. Dit geldt niet alleen voor de sturing op financiële kengetallen, maar ook voor het overleg ten aanzien van de effectiviteit van de activiteiten.

Wat betreft het aangrijpingspunt van sturing blijkt er bij BZ vooral sprake te zijn van inputsturing. Deze inputsturing betreft niet alleen de aansturing van de organisaties afzonderlijk, maar ook de sturing (of verdeling) voor het budget als totaal. De programma-budgetten van PUM, PSO, HPI en SNV worden jaarlijks vastgesteld. Het voor-

⁴BZ heeft tevens de mogelijkheid om een zetel in het SNV-bestuur te vervullen, maar maakt daar geen gebruik van.

naamste uitgangspunt daarbij is het budget van het jaar daarvoor. Gerealiseerde prijs/kwaliteit vormt geen uitgangspunt voor allocatie van middelen.

Sturing door het ministerie van BZK

Ook bij BZK is er sprake van inputsturing. Tot voor kort was de praktijk dat wanneer een aanvraag voor technische assistentie binnenkwam, getoetst werd of deze aanvraag paste binnen het budget. Wanneer dit het geval was, werd de aanvraag veelal toegewezen. Op dit moment wordt bij financieringsaanvragen gewerkt met een format. Daarbij wordt tevens gebruik gemaakt van een checklist. Gezien de recente invoering van dit nieuwe systeem bestaat er nog geen inzicht in het feitelijk functioneren van dit (bescheiden) instrument bij de bewaking van de kwaliteit, kwaliteit en kosten.

Scheiding van verantwoordelijkheden voor beleid en uitvoering

Voor een meer outputgerichte sturing is het noodzakelijk dat er sprake is van een heldere scheiding van verantwoordelijkheden voor (overheids)beleid en feitelijke uitvoering. Op dit moment is er echter van scheiding tussen beleid en uitvoering bij zowel HPI als CZK geen sprake. Bij SNV is er sprake van slechts een gedeeltelijke scheiding. Zolang een dergelijke scheiding er niet is, bestaat er te dien aanzien ook geen heldere verantwoordelijkheidsverdeling. Bovendien is een heldere scheiding van verantwoordelijkheden een noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een sturing op output, die kan voldoen aan eisen van transparantie en zorgvuldigheid.

Marktwerving

Opvallend bij de wijze waarop de externe sturing vorm wordt gegeven, zijn bovendien de geringe prikkels die er bestaan voor de onderzochte organisaties om doelmatiger te gaan werken. De voornaamste efficiëncyprikkels voor de organisaties lijkt tot nu toe te bestaan uit een stijging van de kosten die de organisaties ervaren, zonder evenredige stijging van het toegekende programmabudget. Er wordt door de betrokken ministeries evenwel geen selectie gemaakt van organisaties die op basis van prijs/kwaliteitverhouding het meest in aanmerking komen om een bepaald programma uit te voeren. In de huidige, historisch gegroeide situatie wordt het beschikbare budget door de ministeries jaarlijks toegekend aan dezelfde organisaties. Nieuwe (potentiële) organisaties op dit terrein kunnen daardoor niet of nauwelijks aan bod komen. Door het gebrek aan concurrentie ontbreken prikkels voor de huidige organisaties in dit veld om slagvaardig, creatief en efficiënt programma's voor personele uitzending uit te voeren, anders dan de inspiratie die zij aan hun eigen missie ontleen.

Om de doelmatigheid binnen de onderzochte organisaties verder te bevorderen, is concurrentiestelling (mede via selectie van programma's op basis van prijs/kwaliteit) daarom

een probaat middel. Een dergelijke benadering zal de onderzochte organisaties uitdagen zich beter te positioneren, zonodig te heroriënteren of te reorganiseren. Daarnaast biedt concurrentiestelling de onderzochte organisaties de kans hun bestaansrecht te bewijzen.

4.5 Conclusies en verbetermogelijkheden volgens de werkgroep

Op dit moment bestaat er onvoldoende inzicht in de doelmatigheid van de uitzending van personeel in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Een vergelijking van de onderzochte organisaties is niet mogelijk door een verschil in zowel outputs als in de toerekening van kosten. Wat betreft de aansturing door BZ is de voornaamste conclusie dat deze inputgericht is en dat de bestaande sturingsinstrumenten in verschillende mate worden benut. Ook de sturing door BZK is inputgericht.

De belangrijkste aanbeveling van de werkgroep op het gebied van bedrijfsvoering is om de input, werkprocessen en output transparant te maken en de informatievoorziening te verbeteren. Concreet zijn de aanbevelingen de volgende:

- aanvaard eenstemmige definities en terminologie van de werkprocessen inclusief de verschillende soorten tussen- en eindresultaten
- aanvaard vergelijkbare budgetterminologie en -criteria
- maak alle kosten zichtbaar en meetbaar
- maak zichtbaar en meetbaar welke kosten aan welke producten (zowel de tussen- als de eindproducten) worden toegerekend
- verander de inrichting van het instrument personele uitzending: breng een scheiding aan tussen (overheids)beleid en uitvoering en introduceer een vorm van marktwerking.
- veranker deze methodiek in het bepleite beleidskader

Hoofdstuk 5

CONCLUSIES EN ONTWIKKELINGSLIJNEN

5.1. Inleiding

Het algemene doel van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking was te bezien hoe het instrument personele uitzending in zijn diverse uitvoeringsmodaliteiten kan worden gestroomlijnd en daardoor effectiever kan worden ingezet. Dit hoofdstuk gaat eerst in op nog onbenutte kansen voor het vergroten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van TA en -als onderdeel daarvan- de uitzending van personeel. Vervolgens worden wenselijke lijnen van ontwikkeling gepresenteerd waarlangs de doeltreffendheid en doelmatigheid van TA en personele uitzending groter kunnen worden. Daardoor zullen ook de samenhang en synergie in zowel beleid als uitvoering op het terrein van TA kunnen worden versterkt.

5.2. Doeltreffendheid

BZ

Een algemeen beleidskader van het ministerie van BZ voor TA ontbreekt. De algemene doelstellingen, uitvoeringsmodaliteiten, beoogde effecten, randvoorwaarden en criteria voor financiering van TA zijn niet nader uitgewerkt. Er is geen sprake van beleidsmatige coördinatie en afstemming op hoofdlijnen van de verschillende programma's voor personele uitzending.

Het is van groot belang dat een algemeen beleidskader voor TA wordt opgesteld. In de eerste plaats omdat de regering aan de Staten-Generaal en de Nederlandse samenleving verantwoording dient te kunnen afleggen over het beleid inzake TA en de effectiviteit daarvan. Dat vergt een explicitering van de doelstellingen en de instrumentering van dat beleid.

In de tweede plaats is een algemeen beleidskader een noodzakelijke voorwaarde voor sturing door BZ op effectiviteit van programma's van TA. De beschikbare evaluaties van de programma's van PUM, PSO en SNV geven ten aanzien van effectiviteit een genuanceerd beeld. Het is echter gezien de verschillen in gehanteerde definities en evaluatiemethoden moeilijk om daaruit algemene conclusies ten aanzien van effectiviteit te trekken. Er is geen evaluatie beschikbaar over het programma van HPI. Er bestaat al met al onvoldoende inzicht in en sturing op zowel de effectiviteit van het instrument personele uitzending *an sich* als de effectiviteit van personele uitzending in relatie tot andere instrumenten voor ontwikkelingshulp.

Voorts zijn, hoewel algemeen het belang van TA wordt erkend, internationaal kanttekeningen geplaatst bij de effectiviteit van TA: gebrek aan 'ownership', geringe inbedding, marktverstoring, geringe output- en vraaggerichtheid, etc. In een algemeen beleidskader zal door BZ moeten worden uitgewerkt hoe de effectiviteit en impact van TA kan worden vergroot door rekening te houden met deze knelpunten. Voorts zijn er veranderingen in de vraag naar internationale deskundigheid (minder vaklui, meer managers). Hier komt bij dat er actuele ontwikkelingen zijn in het OS-beleid (landenconcentratie, sectorale benadering) waarvan de consequenties door BZ moeten worden 'vertaald' naar TA-beleid.

Op grond van het voorgaande kan worden gesteld dat een algemeen beleidskader van het ministerie van BZ voor TA noodzakelijk is.

BZK

Vergelijkbare constatering kunnen worden gedaan voor personele uitzending naar de Nederlandse Antillen en Aruba door BZK. Ook BZK dient de doelstellingen en instrumentering van het beleid inzake personele uitzending concreet te verwoorden en te operationaliseren in een beleidskader. Hierbij dient rekening te worden gehouden met de verschillende functies van personele uitzending.

5.3. Doelmatigheid

Er is geen vergelijkend inzicht in de doelmatigheid van het instrument personele uitzending. Een goede vergelijking van doelmatigheidskengetallen (input per eenheid output) tussen de onderzochte organisaties is met de nu beschikbaar te maken gegevens niet mogelijk. Er kan tot een betere sturing worden gekomen indien alle kosten die samenhangen met outputs inzichtelijk en meetbaar worden gemaakt en kwaliteitsindicatoren worden ontwikkeld. De afgelopen jaren zijn door de onderzochte organisaties ten behoeve van de interne sturing de kwaliteit, kwantiteit en kosten van de output inzichtelijker gemaakt en is hun kostenbewustzijn toegenomen. De toegenomen aandacht voor doelmatigheid leidt in de praktijk echter niet vanzelfsprekend ook tot een doelmatiger productieproces. Hoewel buiten kijf staat dat de bij TA betrokken organisaties hun eigen verantwoordelijkheden hebben, maakt de overwegende mate van overheidsfinanciering dat de overheid zich dient te vergewissen van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de inzet van de daarmee gerealiseerde personele uitzendingen. Het kan dan niet anders dan dat daarop tevens moet worden gestuurd. In de praktijk zijn de mogelijkheden voor sturing van de onderzochte organisaties door BZK en BZ evenwel onderbenut gebleven: sturing door BZK en BZ is beperkt gebleven tot vaststelling van de hoogte van het budget en koppeling met prestaties van de organisaties heeft niet of

nauwelijks plaatsgevonden.

Ter bevordering van de doelmatigheid is een alternatieve inrichting van de organisatie van het instrument personele uitzending wenselijk. De verantwoordelijkheden voor overheidsbeleid en (publieke of private) -uitvoering dienen helder te worden gescheiden. Door invoering van outputsturing en marktwerking kan de doelmatigheid worden vergroot. Voorwaarde daarvoor is het formuleren van beleid voor de uitzending van personeel en het operationaliseren daarvan in meetbare doelstellingen en beoogde resultaten.

5.4. Ontwikkelingslijnen

Voortbouwend op de in de voorgaande paragrafen getrokken conclusies worden in het navolgende wenselijke lijnen van ontwikkeling gepresenteerd waarlangs de doeltreffendheid en doelmatigheid van TA en personele uitzending groter kunnen worden. Daardoor zullen ook de samenhang en synergie in zowel beleid als uitvoering op het terrein van TA kunnen worden versterkt.

5.4.1 Uitgangspunten

Uitzending van personeel kan in de visie van de werkgroep verschillende functies hebben:

- als instrument voor BZK en BZ in het kader van het personeelsbeleid van de Nederlandse overheid (HRM-functie);
- als instrument voor BZK in het kader van de waarborgtaak in Aruba en de Antillen (waarborgfunctie);
- als instrument voor BZK en BZ in het kader van ontwikkelingssamenwerking (ontwikkelingsfunctie);
- als instrument voor EZ in het kader van de samenwerking met Midden- en Oosteuropa.

Daarmee rekening houdend komt de werkgroep tot de navolgende aanbevelingen:

BZ

1. Het ministerie van BZ stelt een beleidskader op voor TA met meetbare criteria waaraan de financiering van inzet van personeel kan worden getoetst. Uitzending van personeel moet worden gezien als een specifieke modaliteit van TA, dat immers ook trainingsprogramma's, personele uitwisseling of bijvoorbeeld het inzetten van consultants kan omvatten.

Tijdens het opstellen van het beleidskader wordt ruimte ingebouwd voor consultatie van bij TA betrokken organisaties. Bij de uitwerking van het beleidskader moet in ieder geval op de navolgende aspecten worden ingegaan:

- a. de rol van TA, respectievelijk de verschillende vormen daarvan, in de uitvoering van het landenbeleid en de sectorale benadering;
 - b. de samenhang tussen TA en andere beleidsinstrumenten; de mogelijke strategische rol van TA, in het bijzonder de mogelijke inzet van personeel in het ontvangende land;
 - c. de randvoorwaarden waaraan de verschillende vormen van TA dienen te voldoen om succesvol als instrument te kunnen worden gehanteerd.
2. Er komt een helder afgebakende scheiding van verantwoordelijkheden voor de totstandkoming en het onderhoud van het overheidsbeleid aan de ene kant en uitvoering van TA aan de andere kant. Het ministerie van BZ staakt uitvoerende taken op het terrein van personele uitzending.
 3. Organisaties die met behulp van financiering van het ministerie van BZ programma's voor TA uitvoeren, worden op basis van outputs (en de kwaliteiten daarvan) aangestuurd en gefinancierd. De relatie tussen inputs en outputs wordt transparant en onderling vergelijkbaar gemaakt. Het ministerie van BZ maakt afspraken met de in aanmerking komende organisaties over eenduidige definities van outputs (en de kwaliteiten daarvan) en integrale kostprijzen. Daarmee ontstaat een zakelijke relatie tussen het ministerie en de betrokken organisaties en een vorm van externe aansturing van die organisaties die overigens niet afdoet aan het eigen karakter van die instellingen.
 4. Er dienen goede kwaliteitsindicatoren te zijn en een adequaat systeem van kwaliteitsbewaking ter ondersteuning van en in aanvulling op het sturen op output. De uitvoering van het TA-beleid wordt onderworpen aan geëxpliciteerd toezicht.

BZK en EZ

Voor personele uitzending naar Aruba en de Antillen met behulp van financiering van het ministerie van BZK en voor personele uitzending naar Midden- en Oosteuropa met behulp van financiering van het ministerie van EZ kunnen analoge uitgangspunten worden gehanteerd.

5.4.2 Nadere uitwerking

De bovenstaande uitgangspunten kunnen als volgt nader worden uitgewerkt.

BZ

1. Het ministerie van BZ stopt met uitvoerende taken: de uitvoerende taken van de

Hoofdafdeling Personele zaken Internationale samenwerking (HPI) worden -voorzover relevant op grond van het vastgestelde beleidskader voor TA- gestaakt of buiten het ministerie geplaatst.

Het assistentdeskundigenprogramma van HPI wordt binnen BZ 'ge-earmarkt', voorzover dit als doelstelling heeft dat Nederlanders ervaring opdoen in internationale organisaties voor OS of in OS-landen (HRM-functie).

2. Het ministerie van BZ dient de rol en het (eigen of gegeven) mandaat van bestaande Nederlandse organisaties werkzaam op het terrein van TA te verhelderen in relatie met het vastgestelde beleidskader voor TA. Daarbij wordt gelet op het eigen karakter van die instellingen en de pluriformiteit van hun betrokkenheid bij de uitvoering van TA.
3. De huidige, hybride status van SNV wordt opgeheven. SNV wordt volledig losgekoppeld van het ministerie van BZ. Aan de huidige bestuurlijke en financiële vervlechting tussen BZ en SNV wordt een einde gemaakt
4. Op basis van het beleidskader worden doelstellingen van TA geoperationaliseerd in meetbare beoogde resultaten (kwantiteit/kwaliteit). Programma's voor TA van externe organisaties worden gefinancierd op basis van output. Er komt een systematiek van periodieke selectie van (programma's van) de daarvoor in aanmerking komende organisaties op basis van vergelijking van de prijs/kwaliteit-verhouding. Daarna krijgen ook andere dan de huidige organisaties toegang tot programma's voor TA (verdere concurrentiestelling). Daarbij wordt voor wat betreft het invoeringstraject rekening gehouden met mogelijke verschillen in uitgangspositie ('level playing field').
5. Er wordt één organisatorische eenheid aangewezen bij het ministerie van BZ voor de betrokkenheid bij TA. Deze eenheid is verantwoordelijk voor beleidsontwikkeling, -formulering en -bijstelling en voert de regie ten opzichte van de externe organisaties. De eenheid draagt de verantwoordelijkheid voor de allocatie van financiële middelen. De eenheid is verantwoordelijk voor een goede afstemming van TA-beleid met andere beleidsterreinen. De eenheid kan faciliterend optreden naar andere ministeries. De eenheid draagt zorg voor eenduidige definities van vereiste en geleverde kwaliteit van TA en voor kwaliteitsbewaking. De eenheid heeft inzicht in de markt van vraag en aanbod van TA en maakt die markt ook transparant.
6. Er komt een overgangsperiode van maximaal drie of vier jaar waarin de huidige bij TA betrokken organisaties in staat worden gesteld zich op de beoogde eindsituatie voor te bereiden. Gedurende de overgangsperiode zal jaarlijks een steeds groter

wordend deel van het beschikbare programmabudget via concurrentiestelling tussen de huidige organisaties worden gealloceerd. Daarna krijgen ook andere dan de huidige organisaties toegang tot programma's voor TA.

7. Aan het begin van de overgangperiode worden uitvoerende taken van HPI afgestoten en vindt ontvlechting van SNV met het ministerie van BZ plaats.

8. De organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor goede monitoring en evaluatie van hun (individuele) TA-activiteiten en rapporteren daarover periodiek (minstens eenmaal per jaar) aan BZ. De organisatorische eenheid voor TA bij BZ is verantwoordelijk voor periodieke onafhankelijke evaluatie van de uitbestede TA.

9. Het ministerie van BZ expliciteert passend toezicht op TA.

10. Ter bevordering van de effectiviteit van de hulp wordt het belang van 'ownership' bij ontvangende landen/organisaties in het OS-beleid sterk benadrukt. Het begrip 'ownership' duidt op de zeggenschap en verantwoordelijkheid van de betrokkenen in het ontvangende land. Zonder ownership heeft hulp geen duurzaam effect. Op dit moment is OS-beleid in ontwikkeling waarbij ter bevordering van ownership aan ontvangende landen/organisaties meer autonomie wordt gegeven. Voor TA impliceert dit een sterke stem van ontvangende landen/organisaties in het besluitvormingsproces inzake TA (expertise, duur, arbeidsrelatie, land van herkomst, etc.) en bij de keuze van de uitvoerende organisatie. Wanneer voorts bij het bepalen van een keuze het marktmechanisme zijn rol speelt, is dat een goede zaak. Op grond van het voorgaande ligt het voor de hand dat op termijn een verschuiving zal kunnen plaatsvinden van samenwerking met Nederlandse bij TA betrokken organisaties naar organisaties in de zuidelijke landen. Naarmate deze verschuiving meer plaatsvindt, zal zich een groter spanningsveld voordoen met de uitzending van personeel uit Nederland. In het beleidskader van BZ worden de beleidsdoelstellingen en randvoorwaarden terzake geëxpliciteerd.

BZK en EZ

Ook voor de ministeries van BZK en EZ geldt dat de boven geformuleerde uitgangspunten langs dezelfde lijnen dienen te worden uitgewerkt. Hierbij kan rekening worden gehouden met de verschillende functies van personele uitzending.

BZ, BZK en EZ

Met het doel om van elkaars aanpak te leren, zullen de ministeries van BZ, BZK en EZ elkaar in de overgangperiode bij de verdere uitwerking en implementatie van de

Geraadpleegde documenten

- HPI, 'Jaarplan '1999
- HPI, Interne beleidsnotitie, 'Inzet van deskundigen', 1998
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, 'Evaluation of SNV in Benin, Nepal and Bolivia, summary evaluation report', 1998
- Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken, 'De personele samenwerking', september 1997.
- Management for Development Foundation, 'Evaluation of the Netherlands Management Cooperation Programme for Developing Countries', 1996
- Management for Development Foundation, 'Evaluatie van Vereniging voor Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden', 1997
- Ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking, 'Hulp in Uitvoering', 1996
- Beleidsreactie ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking op de evaluatie van het SNV-programma in Benin, Nepal en Bolivia
- Ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking en Vereniging PSO, 'Programmafinancieringsovereenkomst 1998-2002'
- Ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking en Stichting PUM, 'Programmafinancieringsovereenkomst 1998-2002'
- Ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking en Stichting SNV, 'Samenwerkingsovereenkomst 1994'
- Minister voor Ontwikkelingssamenwerking, 'Brief aan de Tweede Kamer over landenbeleid voor de structurele bilaterale hulp', 26 februari 1999
- OESO/DAC, 'Improving the effectiveness of technical cooperation in the 1990s-issues paper', DCD (94)5, 1994a
- OESO/DAC, 'Improving technical cooperation: some key issues', DCD (94)6, 1994b
- Stichting PUM, 'De veranderende wereld van PUM, Beleidsontwikkeling 1998-2002'
- Stichting SNV Ontwikkelingsorganisatie, 'Statuten', 1993
- Stichting SNV Ontwikkelingsorganisatie, 'Bedrijfsplan', 1996
- Stichting SNV Ontwikkelingsorganisatie, 'Meerjarenplan 1999-2001 in wording', 1998
- United Nations Development Programme, 'Assessment of Technical Assistance provided tot the Netherlands Antilles within the Kingdom of the Netherlands', augustus 1997.
- Vereniging PSO, 'Algemene Beleidsnota', 1996
- Wereldbank, Operations Evaluation Department, 'Technical Assistance, Lessons and Practices', 1996

BIJLAGEN BIJ UITZENDEN MET BELEID

Bijlage 1

TAAKOPDRACHT UITZENDING PERSONEEL ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

1. Aanleiding

Voor de uitvoering van activiteiten in het kader van ontwikkelingssamenwerking stelt de Nederlandse overheid niet alleen financiële middelen ter beschikking, maar ook personeel. Zo zenden in Nederland SNV en PSO deskundigen uit ter ondersteuning van particuliere organisaties en lokale overheidsorganisaties in ontwikkelingslanden respectievelijk van door die organisaties uit te voeren activiteiten. Het Project Uitzending Managers (uitgevoerd door de Stichting PUM) zendt (gepensioneerde of vervroegde uitgetreden) managers uit die op vrijwillige basis hun capaciteit beschikbaar stellen voor korte adviesmissies. Daarnaast wordt door (de directie HPI van) het ministerie van Buitenlandse Zaken personeel gerecruteerd en uitgezonden ter ondersteuning van activiteiten van overheidsorganisaties in ontwikkelingslanden danwel ter ondersteuning van activiteiten van internationale organisaties die werken ten behoeve van ontwikkelingslanden.

Met de uitzending van personeel door deze organisaties zijn de navolgende bedragen gemoeid (begroting 1999 in miljoenen guldens):

Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking (HPI)	117,0
Stichting SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie	126,0*
Vereniging Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO)	36,8**
Stichting Project Uitzending Managers (PUM)	13,5
<u>Totaal</u>	<u>293,3</u>

* Van dit bedrag heeft ongeveer 75% betrekking op directe personeelskosten

**Dit bedrag is exclusief de eventuele inzet van personeel t.b.v. noodhulp

2. Doelstelling

Het algemene doel van het onderzoek is te bezien hoe het instrument personele uitzending (technische assistentie) in zijn diverse uitvoeringsmodaliteiten kan worden gestroomlijnd en daardoor effectiever kan worden ingezet. Daarbij richt het onderzoek zich met name op de volgende aspecten:

1. actualiteit van de programmadoelstellingen in het licht van de prioriteiten van ontwikkelingssamenwerking;
2. mogelijkheden tot vergroting van de synergie tussen de verschillende programma's;
3. mogelijkheden tot meer bedrijfsmatig/resultaatgericht werken.

Ad 1.

Hierbij zal met name gekeken worden naar de mate waarin de bestaande programmadoelstellingen passen binnen het vigerende OS-beleid.

Ad 2.

Hierbij komt onder meer de vraag aan de orde naar de ratio van het onderscheid tussen programma's voor intergouvernementele personele uitzending versus die voor particulieren en de ratio van verschillen tussen particuliere uitzendingsorganisaties. Verder richt het onderzoek zich zowel op mogelijke verbeteringen in samenhang als op de onderlinge overeenkomsten en verschillen van de organisaties.

Op basis hiervan kunnen beleidsvarianten ontwikkeld worden voor mogelijkheden tot nadere samenwerking.

Ad 3.

Hierbij zullen de verschillende organisaties onderzocht worden op de stand van zaken van de (ontwikkelingen in de) bedrijfsvoering om op basis hiervan te kunnen komen tot een samenhangend voorstel voor verbetering. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan verbeteringen in resultaatgericht werken, het opstellen en gebruik van normen (toetsbare criteria) en een aanpassing van de financieringssystematiek.

3. Deelnemende departementen

BuiZa, Financiën, AZ, EZ en BZK.

Bijlage 2

DEELNEMERS AAN DE WERKGROEP

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

dr. R. Gerritse (voorzitter)

Ministerie van Algemene Zaken

drs. R.E. de Groot

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

mw. drs. H. Bijker

Ministerie van Economische Zaken

drs. F.A. ter Borg

Ministerie van Buitenlandse Zaken:

drs. A.W.F. Roos

mw. drs. C. Sips (co-secretaris)

Ministerie van Financiën

drs. R.P. van Oosteroom RA RC (secretaris)

mw. drs. M.M. Jongeling (co-secretaris)

mr. A.Th.L.M. van de Ven

Bijlage 3

DOELSTELLINGEN EN EFFECTIVITEIT VAN DE PROGRAMMA'S VAN PUM, PSO, HPI, SNV EN CZK

III.1 Inleiding

Deze bijlage geeft een overzicht van de doelstellingen van de programma's voor personele uitzending van PUM, PSO, HPI, SNV en CZK, de activiteiten die de organisaties in het kader van deze programma's uitvoeren en de uitkomsten van recente programma-evaluaties.

Tevens wordt per programma een appreciatie van de doelstellingen en de effectiviteit gegeven. Het is echter gezien de verschillen in gehanteerde definities en evaluatiemethoden moeilijk om de effectiviteit van de verschillende programma's onderling te vergelijken en om algemene conclusies ten aanzien van de effectiviteit van personele uitzending te trekken.

III. 2 Programma Uitzending Managers (PUM)

De Stichting PUM is een organisatie, nauw verbonden met de werkgeversorganisatie VNO-NCW, die gepensioneerde of vervroegd uitgetreden managers uitzendt naar bedrijven in ontwikkelingslanden of landen in Midden- en Oost-Europa.

a. Doelstelling

PUM voert sedert 1978 met behulp van financiering van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking een programma uit. De doelstelling van het programma luidt: 'Het leveren van een bijdrage aan de ontplooiing van het **bedrijfsleven in ontwikkelingslanden** in het belang van de economische en sociale vooruitgang van deze landen, zulks in overeenstemming met de bedoeling van de overheden van de betreffende landen en met het geldend overheidsbeleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. In dat kader zal de PUM-inzet een bijdrage leveren aan het duurzaam terugdringen van armoede en het vergroten van het productief vermogen in het kader van de economische verzelfstandiging van ontwikkelingslanden.' In 1998 werd een nieuwe programmafinancieringsovereenkomst voor een periode van 5 jaar afgesloten. Behandelende directie bij het Ministerie van BZ is de Directie Ontwikkelingssamenwerking en Nederlands Bedrijfsleven (DOB).

Inhoudelijk streeft PUM voortdurend naar verbreding van haar beleidsterrein. In een recent beleidplan omschrijft PUM haar doelstelling als "het leveren van een bijdrage aan de sociale markteconomie, aan totstandkoming van een civil society en verbetering van het enabling environment". Als zodanig wordt het terrein van te verlenen assistentie opgerekt in de richting van de lokale infrastructuur op het niveau van het lokale bedrijfsleven, van het openbaar bestuur, onderwijs, gezondheidszorg enz., omdat deze vaak een belemmering zijn voor groei van de marktsector.

b. Activiteiten

In de Programmafinancieringsovereenkomst is opgenomen dat op grond van de doelstelling de Stichting PUM twee typen aanvragen voor PUM-assistentie in behandeling zal nemen:

a.aanvragen voor bedrijfskundige advisering uit ontwikkelingslanden, waarbij de keuze van landen samenhangt met het Nederlandse Ontwikkelingsbeleid

b.aanvragen voor training en stages voor jonge managers uit onder a. bedoelde landen bij bedrijven en organisaties uit Nederland.

In de overeenkomst is een aantal criteria vermeld die de Stichting PUM in acht dient te nemen bij de beoordeling van de aanvragen voor assistentie. De belangrijkste daarvan zijn dat de aanvragende bedrijven moeten behoren tot de sector Midden- en Kleinbedrijf, dat zij in meerderheid in handen van lokale eigenaren zijn en dat zij niet zodanig toegang tot externe bronnen van management-expertise hebben, dat zij geacht kunnen worden zelfstandig de gevraagde expertise aan te trekken.

Overige activiteiten van PUM

De Stichting PUM sluit jaarlijks een contract met het Ministerie van EZ ter financiering van haar activiteiten gericht op bedrijven uit landen uit Midden- en Oost-Europa. Ook voert PUM activiteiten uit met financiering van de Europese Commissie in het kader van het Tacis- en Phareprogramma. In december 1998 heeft de Stichting PUM een overeenkomst in het kader van het Matra-programma gesloten met het Ministerie van BZ. De behandelende directie is de Directie Europa (DEU). Op basis van deze overeenkomst zal PUM met financiering van BZ 20 missies organiseren waarin ambtenaren worden uitgezonden naar pre-accessielanden in Oost-Europa om bij te dragen aan de transformatie van het overheidsapparaat bij de overgang naar een markteconomie.

c. Externe evaluatie van het PUM-programma voor OS-landen

De laatste externe evaluatie van het PUM-programma dateert van september 1996 (MDF, 1996). De evaluatie was gericht op de effectiviteit en efficiency van activiteiten die door het Ministerie van BZ zijn gefinancierd in de periode 1991-1995. Andere activiteiten van de Stichting PUM (zoals de activiteiten in Midden-en Oost-Europa) zijn niet in de evaluatie betrokken. Tevens had de evaluatie betrekking op de effectiviteit en efficiëntie van de PUM-organisatie als geheel (toen nog organisatorisch onderdeel van het NCW).

De voornaamste bevindingen van de evaluatie ten aanzien van de OS-activiteiten zijn:

- het aantal gerealiseerde missies naar OS-landen groeide fors: van 219 in 1991 tot 591 in 1995;
- de gemiddelde duur van een OS-missie nam in 1991-1995 af van 53 dagen tot 36 dagen. Volgens de evaluator is de voornaamste achterliggende reden dat het aantal follow-up missies -die gemiddeld korter duren- relatief toenam. Een tweede reden is de relatieve toename van het aantal missies met een bezoek aan meer dan één bedrijf (combinatiemissies).
- in de periode 1991-1995 zijn ca. 210 trainingen in Nederland gegeven aan medewerkers van bedrijven uit OS-landen.
- de kwaliteit van uitgevoerde missies en trainingen is door de evaluator getoetst door bezochte bedrijven te vragen naar het product (gedefinieerd als datgene wat de uitgezonden expert heeft bereikt tijdens zijn missie, c.q. wat de trainee heeft verricht tijdens zijn training) en naar het resultaat (gedefinieerd als het gebruik dat het bedrijf na de missie maakt van het produkt). De missies waren volgens 80 procent van de ondervraagde bedrijven 'erg productief' en lieten volgens eveneens 80 procent 'duidelijke resultaten' zien. Bij de trainingen was dit respectievelijk 44 procent en 25 procent.
- de evaluator beveelt aan de groei van PUM te beperken tot ca. 10 procent in een periode van 1 tot 2 jaar, zodat tijd en capaciteit beschikbaar zijn om de organisatie

- van PUM te verbeteren en aan te passen. De evaluator doet in dit verband een aantal concrete voorstellen voor professionalisering van de organisatie van de uitvoering;
- de evaluator beveelt aan dat PUM haar activiteiten in de toekomst concentreert op het soort bedrijven en het type adviesvragen waar zij gebleken successen heeft behaald, namelijk adviesvragen over zeer tastbare/concrete problemen afkomstig van bedrijven uit de particuliere sector.

d. Appreciatie van de huidige programmadoelstelling en de effectiviteit

De huidige programmadoelstelling die in Programmafinancieringsovereenkomst met PUM is opgenomen, sluit goed aan bij het huidige OS-beleid: bevordering van duurzame ontwikkeling van ontwikkelingslanden. Door de grotere aandacht die PUM wil geven aan de onderwijs- en de overheidssector speelt PUM in op recente ontwikkelingen in het huidige OS-beleid (meer aandacht voor institutionele ontwikkeling en good governance). De PUM-formule is succesvol. Dit blijkt ook uit de evaluatie. De effectiviteit waarmee PUM als organisatie functioneert is blijkens de evaluatie echter minder groot: institutioneel kan de organisatie het moeilijk bolwerken. De aanbevelingen van de evaluator de groei te consolideren worden echter niet door PUM in de praktijk gebracht. Het aantal uitgevoerde missies is namelijk fors blijven doorgroeien. Ook BMB wijst daarop in haar eindrapport (BMB-rapport, bijlage VI, p. 6)..

III.3 Vereniging Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO)

De Vereniging PSO is een koepelorganisatie van 33 organisaties die actief zijn in het ontwikkelingswerk en die betrokken zijn bij het incidenteel of regulier uitzenden van Nederlandse deskundigen voor het vervullen van bepaalde werkzaamheden bij organisaties in ontwikkelingslanden.

a. Doelstelling

PSO voert een programma uit voor personele uitzending op basis van een programmafinancieringsovereenkomst tussen PSO en het Ministerie van BZ (1998-2002). Behandelende directie bij het Ministerie van BZ is de Directie Sociale en Institutionele ontwikkeling (DSI).¹

Volgens de overeenkomst beoogt het PSO-programma 'in het kader van het Nederlands ontwikkelingssamenwerkingsbeleid een structurele bijdrage te leveren aan de sociaal-economische ontwikkeling en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. De Vereniging PSO geeft hieraan gestalte via het instrument van particuliere personele samenwerking met gastlandorganisaties in projecten en programma's die direct of indirect een duurzame verbetering nastreven van de positie van groepen mensen die onder armoede lijden.'

De personele inzetten vinden plaats binnen een uitgewerkt beleidskader, dat onderdeel uitmaakt van de programmafinancieringsovereenkomst. Voor de verwezenlijking van het beleid hanteert PSO uitgangspunten t.a.v. de vraag vanuit partnerorganisaties, de bevordering van institutionele ontwikkeling, participatie van de doelgroep, lokale inbedding, etc. Het beleid van PSO is gericht op drie sporen, namelijk basisvoorzieningen, maatschappij-opbouw en humanitaire hulp.

b. Activiteiten

PSO toetst aanvragen van de lidorganisaties voor personele uitzending en verstrekt -na goedkeuring- supplementen op het lokale salaris dat de uitgezonden deskundige ontvangt. De criteria voor die aanvragen zijn gebaseerd op het in de overeenkomst opgenomen beleidskader. Voorts ontwikkelt en experimenteert PSO met nieuwe vormen van personele uitzending, de zogenoemde 'Nieuwe loketten'. Het gaat hierbij om: uitzendingen in het kader van een korte 'expert-missie', een 'pré-project' of ter 'oriëntatie'; uitzending van relatief jonge mensen met een afgeronde beroepsopleiding maar weinig of geen werkervaring ('kweekvijver'); financiering van lokale deskundigen of optopping van salarissen van lokale opvolgers van ingezette deskundigen ('FILOM-regeling'); uitwisseling tussen organisaties uit het Noorden en het Zuiden; het inzetten van een deskundige

¹Daarnaast realiseert PSO personele inzetten met behulp van financiering van het ministerie van BZ voor humanitaire hulpverlening. De behandelende directie is Directie Crisisbeheersing en Humanitaire hulp (DCH). De betreffende bijdrage wordt jaarlijks vastgesteld.

uit een ontwikkelingsland in een ander ontwikkelingsland ('Zuid-Zuid').

c. Externe evaluatie

De meest recente externe evaluatie van PSO heeft plaatsgevonden in 1997.² De evaluatie had betrekking op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma van PSO, exclusief de inzetten met betrekking tot noodhulp. Het 'meetmoment' betrof het voorjaar van 1997. De evaluatie bestond uit een dossierstudie en veldonderzoek in 3 landen (Malawi, Zimbabwe en Zambia).

De voornaamste bevindingen van de evaluator zijn:

- Blijkens het verrichte veldonderzoek was de informatie die door de lidorganisaties werd verstrekt voor de toetsing van de aanvragen juist. Tevens bleek dat de toegekende aanvragen passen binnen de in de programmafinancieringsovereenkomst gestelde voorwaarden. Volgens de evaluator handelde PSO op het moment van onderzoek op een bevredigende wijze de berekening en verstrekking van suppleties af.
- PSO en de lidorganisaties hebben zelf eerdere evaluaties verricht van programma's die door de lidorganisaties worden geformuleerd en uitgevoerd en waarbinnen individuele inzetten plaatsvinden. Deze eerdere programma-evaluaties zijn in de dossierstudie van de evaluator betrokken. Het bleek dat zij nauwelijks informatie opleverden over de effectiviteit van individuele inzetten.
- Uit het veldonderzoek van de evaluator bleek dat de doeltreffendheid van de inzet van een uitgezonden medewerker in directe zin succesvol was: de score die de ondervraagde 'superieuren' van de uitgezonden medewerkers gaven was 'zeer goed'. De ondervraagde uitgezonden medewerkers gaven zichzelf een 'goede' score. De directe doeltreffendheid van de inzet kan volgens de evaluator nog verder verbeterd worden door voorafgaande training van uitgezonden medewerkers op het terrein van management en het zelf geven van trainingen ter plaatse.
- Op basis van de door PSO en de lidorganisaties uitgevoerde eerdere programma-evaluaties concludeert de evaluator dat de implementatie van 'programma's' zoals die door de lidorganisaties worden geformuleerd en (mede) uitgevoerd, niet erg succesvol is geweest. De belangrijkste redenen waren volgens de evaluator dat een

²De genoemde evaluatie is de belangrijkste evaluatie die in de periode 1994-1998 is uitgevoerd. Naast deze evaluatie is tevens een volledig externe evaluatie van het programma Humanitaire Hulpverlening PSO uitgevoerd. Volgens opgave van PSO betrof deze evaluatie een onderzoek naar beleidsmatigheid en doet deze evaluatie geen expliciete uitspraken over de doeltreffendheid van het Humanitaire Hulp-programma. Voorts heeft PSO in samenwerking met de lidorganisaties in 1994-1998 acht evaluaties van projecten of programma's uitgevoerd. Deze evaluaties betreffen praktisch allen basisvoorzieningen, met name gezondheidszorg. Bij de in deze notitie besproken evaluatie zijn de uitkomsten van deze programma-evaluaties door de evaluator gebruikt.

aantal lidorganisaties de eigen implementatiecapaciteit overschatte en dat PSO een beperkt vermogen heeft om waar nodig jegens de lidorganisaties corrigerend op te treden. De verenigingsstructuur van PSO versterkt dat het beleid beheersmatig is gericht. Andere redenen waren dat het concept 'programma' niet duidelijk is uitgewerkt en de voorbereiding te wensen overliet.

- De evaluator plaatste kanttekeningen bij de duurzaamheid van de resultaten van de inzetten op lange termijn. De inzetten zijn teveel gericht op 'gap filling' en korte termijn resultaat. Mogelijkheden tot assisteren van lokale organisaties bij het maken van HRD plannen (als onderdeel van een plan voor de gehele organisatie), tot het bijdragen aan overlegstructuren en dergelijke worden onvoldoende benut.
- Een andere kanttekening van de evaluator betrof de relevantie van andere instrumenten van PSO, de zogenoemde Nieuwe loketten. De evaluator was van mening dat het optoppen van lokale salarissen en Zuid-Zuid uitzendingen niet wezenlijk bijdragen aan een duurzame oplossing van het lokale tekort aan deskundig kader, zoals dat in de veldbezoeken was waargenomen. Bovendien voorziet de evaluator additionele problemen, omdat spanningen tussen lokale krachten met en zonder optopping worden veroorzaakt en omdat in andere sectoren van het betreffende land of in andere ontwikkelingslanden nieuwe lokale tekorten aan deskundigheid worden gecreëerd. Ook de andere Nieuwe loketten acht de evaluator niet werkelijk toegesneden op in de veldbezoeken aangetroffen problematiek.
- De evaluator had kritiek op het feit dat PSO er tot op het moment van evaluatie niet in was geslaagd te voldoen aan de rapportageplicht zoals vastgelegd in de programmafinancieringsovereenkomst. De lidorganisaties voldeden niet in voldoende mate aan hun verplichting te rapporteren over de voortgang van de door PSO gesteunde inzetten. Door het ontbreken van rapportages kon monitoring en bijsturing door PSO richting de lidorganisaties onvoldoende plaatsvinden. De evaluator stelt dat hierbij een rol speelt hoeveel 'beleidsruimte' de lidorganisaties PSO willen geven.

d. Appreciatie van de huidige programmadoelstelling en de effectiviteit

PSO en het Ministerie van BZ hebben de uitkomsten van de evaluatie op hoofdlijnen onderschreven. Bij de laatste hernieuwing van de programmafinancieringsovereenkomst (eind 1997) is de doelstelling en het beleidskader geactualiseerd op basis van de Algemene Beleidsnota van PSO. Tevens is in de nieuwe overeenkomst rekening gehouden met de uitkomsten van de evaluatie t.a.v. personele inzetten die binnen een programma plaatsvinden, nieuwe vormen van personele samenwerking (zoals experimenten met samenwerking op basis van o.m. een HRD-plan) en de rapportageverplichtingen.

III.4 Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking (HPI)

De Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking is een dienstonderdeel van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking.

a. Doelstellingen

De hoofdplicht van HPI is te zorgen dat de internationale vraag naar deskundigheid ten bate van ontwikkelingslanden op een effectieve en efficiënte manier beantwoord wordt. Hierbij richt HPI zich met name op het ondersteunen van institutionele ontwikkeling op overheidsniveau. Naast deze doelstelling stelt HPI via het assistent-deskundigenprogramma recent afgestudeerden in staat relevante internationale arbeidservaring op te doen.

b. Activiteiten

HPI draagt zorg voor beleidsvorming rond het thema Technische Assistentie. HPI verzorgt de werving en (voor)selectie van (assistent)deskundigen, de uitzending en de monitoring en het beheer van de verschillende programma's.

c. Externe evaluatie

Er zijn geen recente, externe evaluaties van de HPI-programma's beschikbaar. HPI heeft wel in samenwerking met PSO en SNV recent een evaluatie laten verrichten van (programma's voor) technische assistentie van andere donoren. Uit deze evaluatie komt geen duidelijk beeld over de effectiviteit van technische assistentie naar voren. Dit is volgens de evaluator deels te wijten aan een te ruime omschrijving van het begrip technische assistentie en het ontbreken van separate doelstellingen en beoogde effecten voor de inzet van technische assistentie.

d. Appreciatie effectiviteit en programmadoelstellingen

Gedurende de laatste twee jaar zijn door HPI criteria omtrent effectiviteit en efficiëntie voor de inzet van (assistent)deskundigen geformuleerd evenals een aantal randvoorwaarden. Elk verzoek voor het verlenen van technische assistentie wordt door HPI aan deze criteria getoetst. De komende tijd zal het toepassen van de criteria en randvoorwaarden worden gemonitord, zal het wervings- en selectieproces van deskundigen worden verbeterd en zullen nieuwe uitvoeringsmodaliteiten worden onderzocht. Recent is door HPI een monitoring systeem geïmplementeerd om op systematische wijze de relatie tussen enerzijds de input en anderzijds de output en impact in kaart te brengen. Er bestaat nu een beeld van wat met de inzet van technische assistentie wordt beoogd. Het is echter te prematuur om definitieve uitspraken te doen over de effectiviteit van de diverse programma's.

III.5 Stichting SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie

De Stichting SNV is een private ontwikkelingsorganisatie met sterke banden met het Ministerie van BZ. SNV zendt personeel uit naar en voert projecten uit in ontwikkelingslanden.

a. Doelstelling

In de Samenwerkingsovereenkomst (1994) tussen SNV en de Minister voor OS zijn statuten opgenomen waarin het doel van SNV is vastgelegd:

'SNV stelt zich ten doel het vergroten van de sociale, economische en politieke weerbaarheid van groepen van arme, achtergestelde en onderdrukte mensen in ontwikkelingslanden'

In de Statuten is voorts voorzien dat het bestuur van SNV zelfstandig beleid vaststelt. De organisatie SNV heeft een hybride karakter: terwijl enerzijds in de Samenwerkingsovereenkomst (1994) tussen de Minister voor OS en SNV is vastgelegd dat SNV een zelfstandige organisatie is, is anderzijds vastgelegd dat de Haagse SNV-staf een dienstonderdeel is van het Ministerie van BZ en dat de directeur van SNV aan intern overleg binnen het ministerie kan deelnemen.

b. Activiteiten

In de Statuten van SNV is opgenomen dat de SNV haar doelstelling tracht te bereiken via 'samenwerking met organisaties in ontwikkelingslanden van of werkend voor en met groepen die niet in hun eigen behoeften kunnen voorzien of door achterstelling of onderdrukking belemmerd worden in hun ontwikkelingsproces'. Conform de Statuten stelt SNV daartoe ontwikkelingswerkers, deskundigen en financiële middelen ter beschikking. In de Samenwerkingsovereenkomst zijn geen nadere inhoudelijke criteria of voorwaarden opgenomen waaraan uitzendingen of andere SNV-activiteiten moeten voldoen.

Gezien het bovenstaande stelt SNV dan ook in het 'SNV Meerjarenplan in wording 1999-2001' (November 1998) dat zij een ruim formeel mandaat heeft om actief te zijn binnen het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

SNV heeft in 1996 een Bedrijfsplan vastgesteld, waarin de bedrijfsmatige koers van de organisatie werd bepaald. Kern van het bedrijfsplan is dat herbevestigd is dat technische assistentie de kerncompetentie is van SNV. In het Meerjarenplan is dit nader omschreven als 'het succesvol mobiliseren van deskundigheid om aan duurzame ontwikkelingsprocessen in marginale gebieden van ontwikkelingslanden bij te dragen en deze deskundigheid op flexibele wijze voor verschillende cliënten en opdrachtgevers beschikbaar te stellen'.

SNV noemt in haar Meerjarenplan vier produktgroepen:

1. Capaciteitsondersteuning

Lokale organisaties in het Zuiden kunnen van SNV diensten (advies, training, coaching) verkrijgen gericht op het ontwikkelen van hun eigen capaciteit (technische aspecten, organisatie-ontwikkeling, institutionele versterking). Deze activiteiten voert SNV uit met behulp van financiering van het Ministerie van BZ/OS.

2. Project- en programmauitvoering

Met financiering van BZ/OS en/of andere geldschieters voert SNV projecten of programma's uit die met name gericht zijn op directe armoedebestrijding in marginale gebieden.

3. Bemiddeling

Aan lokale organisaties in het Zuiden stelt SNV haar kennis en netwerken ter beschikking voor het bemiddelen en ondersteunen van samenwerkingsrelaties in het Zuiden, onderling en met organisaties in het Noorden. SNV voert deze activiteiten uit met behulp van financiering van het Ministerie van BZ/OS.

4. Dienstverlening

Posten van het ministerie van BZ/OS in OS-landen en ontwikkelingsorganisaties kunnen -tegen betaling- gebruik maken van de infrastructuur, kennis en capaciteit van de SNV-Veldkantoren.

De ontwikkelingsbenadering die SNV sinds 1990 hanteert is de zogenoemde procesbenadering. Daarbij wordt ontwikkeling als een flexibel proces gezien waarin doelgroepen 'at grass roots level' hun behoeften en prioriteiten aangeven. Het plannen van ontwikkelingsprogramma's wordt vervolgens daarop gebaseerd. De rol die SNV daarin speelt wordt gezien als tijdelijk en bestaat uit het versterken van de doelgroepen en het functioneren als een intermediair tussen de doelgroepen en ontwikkelingsorganisaties.

c. Externe evaluatie

Recent heeft een evaluatie plaatsgevonden door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB, 1998) van de beleidsmatige relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid van de activiteiten van SNV in Nepal, Benin en Bolivia in de periode 1985-1995.³ De activiteiten van SNV betroffen

³Deze evaluatie is de meest omvangrijke en diepgaande evaluatie van de activiteiten van SNV. SNV heeft tevens recent evaluaties verricht in een aantal landen (Ghana, Filipijnen, Botswana, Honduras, Kenya en Nicaragua). SNV benut de uitkomsten van deze evaluaties bij de vormgeving van de landenbeleidsplannen. Daarnaast worden door de

in Benin en Nepal tot begin jaren negentig personeelsinzetten bij overheidsorganisaties. In Benin zijn begin jaren negentig de personeelsinzetten geheel beëindigd en in Nepal sterk verminderd. De aandacht van SNV verschoof in deze landen naar het uitvoeren van projecten in eigen beheer. In Bolivia bestond de hulp van SNV in de onderzochte periode vooral uit personeelsinzetten, met name in NGO's en in 'grass roots organisations'. Daarnaast werd een aantal, veelal kleine projecten ondersteund waarin vaak ook SNV-ers werden ingezet en die veelal beheerd en uitgevoerd werden door Boliviaanse organisaties.

De evaluatie vermeldt dat hoewel de SNV-programma's in deze drie landen relatief omvangrijk zijn (gemeten in bestedingen en mensjaren), de uitkomsten van de evaluatie niet kunnen worden gegeneraliseerd naar SNV als geheel.

De voornaamste bevindingen van de evaluator t.a.v. resultaten voor de personele inzetten zijn:

- de personeelsinzetten in Benin, Nepal en Bolivia waren belangrijk omdat deze landen over onvoldoende capaciteit beschikten om hun programma's uit te voeren;
- in Benin is de inzet van personeel voor ongeveer de helft effectief geweest en droeg zij bij aan betere voorzieningen voor armen en versterking van de mogelijkheden voor de gastorganisaties. De resultaten van de personeelsinzetten in enkele inter-sectorale activiteiten waren veel minder succesvol;
- In Nepal waren de personeelsinzetten in de twee nationale rurale programma's op het gebied van drinkwatervoorziening en vrouwen redelijk effectief;
- zowel in Nepal als in Benin had de inzet van personeel van SNV weinig invloed op het beleid en de ontwikkelingsaanpak van de gastorganisatie. Hun positie als vrijwilliger bood daarvoor onvoldoende mogelijkheden;
- in Bolivia had ongeveer de helft van de personeelsinzetten een direct positief effect op de doelgroep en ruim 60 procent droeg bij aan versterking van de mogelijkheden van gastorganisaties (vooral NGO's). Door overdracht van technische kennis, verbetering van het management en introductie van nieuwe ontwikkelingsmethoden is de kans op blijvende resultaten groot. De resultaten in de 'grassroots organisations' en in de projecten blijken minder duurzaam door gebrek aan financiële middelen en professionele staf bij deze organisaties.

De voornaamste bevindingen van de evaluator t.a.v. resultaten voor de sectorale projecten en de streekontwikkelingsprojecten zijn:

veldkantoren van SNV en door externe evaluatoren projecten en programma's geëvalueerd. Volgens opgave van SNV strookt het beeld dat uit deze evaluaties voortkomt in algemene zin met de bevindingen van de IOB-studie.

- de sectorale projecten in Benin en Nepal bereikten hun kwantitatieve doelstellingen.
- in Benin is de duurzaamheid van de bereikte resultaten onzeker i.v.m. onderhoudsproblemen, een zwakke structuur van de dorpsorganisaties en een institutioneel vacuüm op het districts- en regionaal niveau; de duurzaamheid van het biogasprogramma in Nepal is daarentegen veelbelovend;
- de meest succesvolle projecten in Bolivia waren gericht op versterking van de positie van de inheemse bevolking in het betrokken gebied. Landbouw productie en marketing projecten hadden weinig succes omdat de uitvoerende en management capaciteit van de partnerorganisaties te zwak waren
- de resultaten van de streekontwikkelingsprojecten in Benin en Nepal zijn bescheiden in verhouding tot de ingezette middelen. Daarnaast toont de evaluatie aan dat er in Benin weinig mensen zijn bereikt en dat (in Benin en Nepal) de economische positie van de armen weinig is verbeterd. SNV boekte resultaten op het gebied van de sociale weerbaarheid (versterking van het zelfbewustzijn en organisatievermogen), met name van vrouwen. Er zijn verschillende activiteiten ondernomen die niet levensvatbaar bleken. Dit komt ook omdat de nadruk bij SNV ligt op het werken met groepen in de dorpen volgens de procesbenadering, zonder dat voldoende aandacht werd geschonken aan omgevingsfactoren.

De voornaamste bevindingen van de evaluator t.a.v. de 'lessons learned' zijn:

- uitgezonderd het biogasprogramma in Nepal werden projecten in Nepal en Benin door SNV onafhankelijk van lokale organisaties beheerd en uitgevoerd. Dit isolement vormt een belemmering voor het bereiken van duurzame resultaten.
- de procesbenadering zoals door SNV gebruikt in Benin en Nepal blijkt in zeer arme gebieden met een beperkt economisch potentieel niet te werken. De intermediaire functie van SNV, die onderdeel is van de procesbenadering, tussen doelgroep en bestaande overheids- en particuliere ontwikkelingsorganisaties in de regio kan niet effectief worden uitgevoerd als deze organisaties zwak blijven. Het is daarom zaak om zowel aandacht te besteden aan versterking van de doelgroep als aan versterking van de capaciteit van deze organisaties.
- de evaluatie toont het belang aan van een geïntegreerde analyse van de situatie (waarbij de bevolking participeert) om de mogelijkheden van een gebied vast te stellen en om op basis daarvan aan te geven welke mogelijkheden er zijn voor de verbetering van de voedselzekerheid en de economische positie van de armen. SNV begon met het toepassen van de procesbenadering zonder vooraf dergelijke analyses te maken.
- SNV slaagde er niet in om haar ontwikkelingsbeleid, ontwikkelingsaanpak en managementinstrumenten voldoende te operationaliseren voor toepassing in het veld. Dit is ten koste gegaan van de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering van SNV-programma's;

- Uit reacties van gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties in het veld blijkt dat SNV er onvoldoende in is geslaagd haar identiteit te definiëren. Een meer precieze definiëring van de identiteit van SNV zou er volgens IOB aan bijdragen de positie van SNV ten opzichte van andere donoren, lokale overheden en NGO's te verduidelijken.

d. Appreciatie van de effectiviteit en de programmadoelstellingen

Het Ministerie van BZ en SNV hebben de bevindingen uit de IOB-evaluatie op hoofdlijnen onderschreven. SNV heeft aangegeven voor een deel reeds op de hoogte te zijn geweest van de in de IOB-evaluatie geuite kritiek en in 1996 een Bedrijfsplan te hebben opgesteld. Met de implementatie van dit plan beoogt SNV tot grotere resultaatgerichtheid te komen op alle niveaus in de organisatie. Voorts heeft SNV aangegeven dat het huidige beleid erop gericht is bij het ontwerpen van programma's en projecten gedegen streekanalyses (inclusief economische aspecten) te maken. Tevens wordt bij de toepassing van de procesbenadering meer rekening gehouden met technische beperkingen. De Minister voor OS heeft in de beleidsreactie op het IOB-rapport SNV geadviseerd de opmerkingen van IOB over de identiteit van de organisatie en het gebrek aan ondersteuning door het hoofdkantoor ter harte te nemen.

III.6 CZK

Met de integratie van het Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KabNA) in het ministerie van Binnenlandse Zaken valt de personele uitzending naar de Nederlandse Antillen en Aruba onder de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties (CZK).

a. Doelstellingen

In het licht van deze integratie is de organisatie en het beleid, procedures en de huidige wijze van personele uitzending onderwerp van discussie.

Het doel van de samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba is het vergroten van de zelfredzaamheid van de Nederlandse Antillen en Aruba. De basisvoorwaarden hiervoor zijn gezonde openbare financiën en deugdelijk openbaar bestuur. Personele uitzending is één van de instrumenten om deze algemene doelstelling te bereiken. Doel is de afstemming van vraag en aanbod opdat overheidsdiensten institutioneel versterkt worden.

b. Activiteiten

Personele uitzending wordt mede ingezet gezien de beperkte omvang van de arbeidsmarkt van de Nederlandse Antillen en Aruba. Derhalve is men aangewezen op deskundigheid van buitenaf.

De directie Koninkrijksrelaties (van het DGCZK) is verantwoordelijk voor de beleidsvorming en coördinatie inzake het instrument personele uitzending. Daarnaast beoordeelt deze directie de financieringsaanvragen.

De sectie Personeel en Uitzendingen (PU) -onderdeel van de stafafdeling beheer- is verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van de personele samenwerking. Er wordt onderscheid gemaakt tussen korte uitzendingen (korter dan één jaar), lange uitzendingen (langer dan één jaar) en de uitzending van leden van de rechterlijke macht en het openbaar ministerie.

Het DGCZK financiert de uitzendingen; de uitvoering van de overige taken verschilt per sector. Andere vakdepartementen en de VNG zijn betrokken. Naast de uitgaven voor personele samenwerking en voor de bijstand rechterlijke macht financiert het DGCZK de verplichte KIT-trainingen, het assessment van deskundigen en de medische keuringen.

c. Externe evaluatie

In 1996 heeft het UNDP de personele samenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba geëvalueerd. De implicaties van deze evaluatie zijn terug te vinden in de huidige inspanningen voor de herstructurering van de organisatie van de personele uitzending. In de nota Personele Samenwerking is het Nederlandse standpunt op het rapport van de UNDP verwoord. Deze nota is in september 1997 aan de Tweede Kamer gezonden.

Het is te prematuur om uitspraken te doen over de duurzame effecten van de inzet van het instrument.

d. Appreciatie effectiviteit en programmadoelstellingen

De kwaliteit van de uitzendingen wordt vooral bepaald aan de hand van criteria toegepast bij de beoordeling van de financieringsaanvragen. Hiertoe is in de procedureregels een format opgesteld met betrekking tot gewenste expertise, functieomschrijving en functiewaardering. Er wordt thans een evaluatie- en monitoringroutine voorbereid die met behulp van het format bijdraagt aan de evaluatie.

De kwantiteit van het totaal uit te zenden personeel wordt voornamelijk bepaald door het beperkte financiële budget van DGCZK; de inzet wordt vooral gericht op drie prioriteitsgebieden rechtshandhaving, bestuurlijke ondersteuning en overheidsfinanciën.

Als niet tastbare outputs worden aangemerkt de zichtbaarheid van de Nederlandse deskundigheid in de Nederlandse Antillen en Aruba en de versterkte onderlinge banden tussen de Antilliaanse en Arubaanse en Nederlandse instellingen ten behoeve van betere formele en informele uitwisseling van kennis en informatie tussen de landen van het Koninkrijk der Nederlanden.

**INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK UITZENDING PERSONEEL
ONTWIKKELINGSLANDEN (IBO-UPO)**

- De doelmatigheid van de inrichting van het instrument 'uitzending personeel in het kader van ontwikkelingssamenwerking'**

EIND RAPPORT

INHOUDSOPGAVE

- 1. DOEL VAN HET ONDERZOEK**
 - 1.1 Inleiding**
 - 1.2 Opzet van het eindrapport**
- 2. TOETSING VAN DOELMATIGHEID**
 - 2.1 Inleiding**
 - 2.2 Beschrijving van de uitvoeringsorganisaties**
 - 2.3 Meetbaarheid van de prestaties (output)**
 - 2.4 Wijze van externe sturing**
 - 2.5 Wijze van interne sturing**
 - 2.6 Mogelijke alternatieve sturingsvormen**
- 3. SYNTHESE VAN ONDERZOEKSBEVINDINGEN**
 - 3.1 De vijf uitvoeringsorganisaties**
 - 3.2 Meetbaarheid van Prestaties (output)**
 - 3.3 Externe Sturing van de Organisaties**
 - 3.4 Interne Sturing van de Organisaties**
- 4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**
 - 4.1 Conclusies**
 - 4.2 Suggesties en aanbevelingen**
- 5. EPILOOG**

ILLUSTRATIES

Tabel 1	Werkprocessen voor Personele Uitzending
Tabel 2	Doelmatigheidskengetallen van de uitvoeringsorganisaties
Tabel 3	Directe en indirecte kosten uitzending personeel
Tabel 4	Externe sturingsinstrumenten
Tabel 5	Interne sturingsinstrumenten

BIJLAGEN

Bijlage I	TAAKOPDRACHT
Bijlage II	VRAGENLIJST
Bijlage III	PROFIEL VAN HPI
Bijlage IV	PROFIEL VAN CZK
Bijlage V	PROFIEL VAN PSO
Bijlage VI	PROFIEL VAN PUM
Bijlage VII	PROFIEL VAN SNV
Bijlage VIII	RESOURCE PERSONS
Bijlage IX	LITERATUUROVERZICHT

1. DOEL VAN HET ONDERZOEK

1.1 Inleiding

Op 27 augustus 1998 is door de Ministerraad besloten tot het uitvoeren van tien interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO). Eén van deze onderzoeken betreft het instrument 'uitzending van personeel in het kader van ontwikkelingssamenwerking' (UPO). Het IBO-UPO heeft als algemeen doel: "te bezien hoe het instrument personele uitzending (technische assistentie) in zijn diverse uitvoeringsmodaliteiten kan worden gestroomlijnd, en daardoor effectiever kan worden ingezet"¹. Dit doel is gerelateerd aan de vaststelling dat er sprake is van *het ontbreken van een volledig zicht op de doelstellingen ten aanzien van de uitzending van personeel ontwikkelingssamenwerking, de vormgeving van de uitvoeringsinfrastructuur, en de aansluiting tussen beide*².

Het onderzoek is gericht op de volgende uitvoeringsorganisaties:

- Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking (HPI)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (inzake personele uitzending naar de Nederlandse Antillen en Aruba)
- Vereniging Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO)
- Stichting Programma Uitzending Managers (PUM)
- Stichting SNV Ontwikkelings Organisatie

Om het eerder genoemde algemene doel te bereiken, zijn in het kader van dit IBO een drietal centrale onderzoeksvragen gesteld. Deze hebben achtereenvolgens betrekking op:

1. de doeltreffendheid van de uitzending van personeel in het kader van de ontwikkelingssamenwerking
2. de doelmatigheid van de inrichting van het instrument 'uitzending personeel'
3. de mogelijkheden voor vergroting van samenhang/synergie tussen de programma's

De richtlijnen voor de uitvoering van het onderzoek zijn te vinden in het Plan van Aanpak, opgesteld door de voor het IBO samengestelde interdepartementale werkgroep (representatie: Ministeries van Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking, Financiën, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Algemene Zaken). Conform dit Plan is besloten de beantwoording van de tweede centrale vraag - 'de doelmatigheidsvraag' - uit te besteden aan een extern bureau. De opdracht is vervolgens, op 27 januari 1999, gegund aan BMB Management Consultants te Arnhem. De 'taakopdracht' voor dit deelonderzoek is opgenomen in Bijlage I. De belangrijkste vragen voor dit onderzoek zijn:

1. Hoe werken de uitvoerende organisaties? Hoe zien hun inputs, werkprocessen (throughput) en outputs eruit?
2. Wat zijn de bestaande aangrijpingspunten voor interne en externe sturing? Hoe worden de organisaties thans gestuurd en welke beheersingsinstrumenten worden daarbij gebruikt? In hoeverre stelt dit instrumentarium de organisaties in staat om te reageren op signalen uit de externe omgeving?
3. Wat zijn eventueel alternatieve aangrijpingspunten voor interne en externe sturing? Welke kengetallen zouden bijvoorbeeld ook kunnen worden gebruikt om efficiency en effectiviteit te verbeteren?
4. Hoe kan een vergroting van doelmatigheid worden bewerkstelligd? Welke inrichting is hiervoor gewenst?

¹. Taakopdracht voor het uit te besteden onderzoek in het kader van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Uitzending Personeel Ontwikkelingslanden', Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Financieel Economische Zaken, Afd. Financieel Management, 21 december 1998.

². Interdepartementaal beleidsonderzoek uitzending personeel ontwikkelingssamenwerking (UPO-004), Plan van Aanpak (pg. 2)

De uitvoering van het door BMB te verrichten onderzoek is begonnen op 25 januari 1999 met de voorbereiding van het Inceptie Rapport. Op 8 februari 1999 is het Inceptie Rapport besproken met de leden van de IBO werkgroep, en is daarbij goedgekeurd.

De voor het onderzoek gehanteerde vragenlijst is voor de volledigheid opgenomen in Bijlage II bij dit Rapport. In het Inceptie Rapport was voorts een eerste profielschets van de te onderzoeken uitvoeringsorganisaties opgenomen, alsmede de werkplanning, gericht op de afronding van het onderzoek op 19 maart 1999. Onderdeel van deze werkplanning was ook een presentatie van de voorlopige onderzoeksbevindingen in een overleg met de IBO werkgroep op 17 maart 1999. Op basis van deze bespreking is het eindrapport van dit onderzoek afgerond in de laatste week van maart 1999.

1.2 Opzet van het eindrapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport is een beschrijving van het toetsingskader weergegeven dat ten behoeve van het onderzoek is gehanteerd. Hoofdstuk 3 biedt een synthese van de onderzoeksbevindingen met betrekking tot: (i) de meetbaarheid van de prestaties van de uitvoeringsorganisaties, (ii) de wijze van externe besturing, en (iii) de wijze van interne besturing van deze organisaties. De synthese is gebaseerd op gedetailleerde studies van de afzonderlijke bij het onderzoek betrokken uitvoeringsorganisaties. De resultaten daarvan zijn, in het kader van 'hoor en wederhoor', nog gedurende de periode van onderzoek aan de respectievelijke organisaties voorgelegd, waarna de commentaren, voorzover mogelijk en opportuun, door BMB zijn verwerkt in de uiteindelijke profielbeschrijvingen. Deze beschrijvingen zijn als bijlage bij dit rapport opgenomen (Bijlagen III t/m VII).

Met inachtneming van deze bevindingen worden in hoofdstuk 4 de conclusies gepresenteerd. Ook worden daarbij aanbevelingen gedaan voor een alternatieve inrichting voor het beleidsinstrument Personele Uitzending gericht op grotere doelmatigheid, zulks overeenkomstig het principe van 'sturen op resultaat'. In een kort epiloog worden tenslotte nog enkele kanttekeningen geplaatst bij het transitieproces dat de respectievelijke uitvoeringsorganisaties zullen ingaan wanneer de IBO Werkgroep zou besluiten om BMB's aanbevelingen tot de hare te maken.

Een overzicht van de gehouden interviews met uitvoeringsorganisaties en andere betrokkenen is gegeven in Bijlage VIII. Bijlage IX bevat, tot slot, een overzicht van de geraadpleegde documenten.

2. TOETSING VAN DOELMATIGHEID

2.1 Inleiding

De beoordeling van de mate van 'resultaatgericht en/of bedrijfsmatig werken', alsmede opties voor verbetering, heeft plaatsgevonden aan de hand van doelmatigheidscriteria welke onder meer zijn ontleend aan de Nota Aansturen op Resultaat en de notitie Financiële Vernieuwing. Enkele criteria zijn toegevoegd of, waar nodig, aangepast in het licht van de aan dit onderzoek gestelde eisen.

In het algemeen zijn doelmatigheidscriteria te zien als voorwaarden voor verbetering van het verband tussen de ingezette middelen en bewerkstelligde prestaties³. Dit hoofdstuk bevat een uiteenzetting van deze 'condities'. Tevens zullen enkele van de belangrijkste vragen worden gepresenteerd waarop antwoorden gezocht zijn door middel van interviews en het bestuderen van relevante documenten.

³. 'Aansturen op Resultaat', Ministerie van Financiën (DGRB/BZ/BBH), versie 1998-1999 (8 oktober 1998).

De tijdens het onderzoek gestelde vragen hadden betrekking op de volgende aspecten:

- de aard van de uitvoeringsorganisaties (beschrijving)
- de meetbaarheid van de prestaties
- de wijze van externe sturing
- de wijze van interne sturing
- mogelijke alternatieve sturingsvormen

Een korte uiteenzetting van de ten aanzien van elk van deze aspecten door BMB gevolgde werkwijze volgt in de hiernavolgende paragrafen.

2.2 Beschrijving van de uitvoeringsorganisaties

Als een van de eerste taken in de onderzoeksopdracht is de wens te kennen gegeven om de betrokken uitvoeringsorganisaties te beschrijven⁴. Ten behoeve van deze beschrijving zijn onder meer de volgende vragen gesteld:

- Welke is 'de missie' van de resp. organisaties (het beoogde effect – 'outcome' - van de activiteiten)?
- Wat zijn de geleverde eindproducten/diensten (outputs) en/of welke kerntaken worden door de organisaties uitgevoerd? Hoe heeft een en ander zich ontwikkeld?
- Hoe ziet de organisatie van de instellingen eruit (organigram, verantwoordelijkheidsverdeling terzake van de oplevering van de genoemde outputs/taken)?
- Wat is de totale personeelsomvang (staf/lijnfuncties)?
- Wat is de omvang en de herkomst van de financiële middelen waarover de resp. organisaties kunnen beschikken en welke factoren bepalen de beschikbaarheid van deze middelen?
- Hoe is het budget ingericht (aandeel kosten personeel, apparaat en activiteiten)?

De vragen met betrekking tot de beschrijving van de missie en de taken van de organisaties zullen overigens ook meer specifiek aan de orde komen bij het IBO deelonderzoek naar *doeltreffendheid*, dat simultaan met het onderhavige onderzoek is uitgevoerd onder leiding van de IBO Werkgroep.

2.3 Meetbaarheid van de prestaties (outputs)

Het tweede element in de onderzoeksopdracht⁵ betrof het identificeren van de eindproducten en/of diensten van de organisaties, en het bepalen van 'de meetbaarheid' van aspecten als:

- kwantiteit (identificeren van aantal 'eenheden' product/dienst)
- kwaliteit (toekennen van kwaliteitskenmerken aan deze eenheden)
- kosten (kostprijs per eenheid product/dienst)

De meetbaarheid van outputs is een natuurlijke voorwaarde voor resultaatgerichte sturing, en is derhalve van groot belang om te kunnen beoordelen of de organisaties 'doelmatig' functioneren. Een inzichtelijke relatie tussen de prestaties en de ingezette middelen (kostprijsberekening) maakt het immers mogelijk de verbetering van doelmatigheid in de tijd te achterhalen, en een vergelijking te maken met de doelmatigheid van soortgelijke organisaties.

Het toekennen van kwaliteitskenmerken aan de te leveren producten/diensten is bepaald minder eenvoudig. De kwaliteit van bijvoorbeeld een uitgezonden expert (output) hangt tenslotte sterk af van de vereisten van de opdracht. Voor het meten van kwaliteit zal dus wellicht gekeken moeten worden naar de kwaliteitssystemen van de organisaties en de resultaten daarvan (bv. aantal evaluaties,

⁴. Taakopdracht, activiteit 2.

⁵. Taakopdracht, deelvraag 2, activiteit 3 (d&e).

voorbereiding/terugkoppeling van uitzendingen, functioneringsgesprekken, onderzoek naar klanttevredenheid). Tevens zal getracht worden inzicht te verkrijgen in hoeverre dergelijke instrumenten gerelateerd zijn aan de planning en control cyclus.

Meer specifiek, zijn met betrekking tot de meetbaarheid van outputs de volgende vragen gesteld:

- Wat zijn de tastbare en eventueel ook niet-tastbare eindproducten/diensten van de organisatie en hoe komen deze tot stand (aard van het productieproces)?
- Op basis waarvan wordt de kwantiteit/kwaliteit van outputs bepaald en wie is verantwoordelijk voor deze beslissingen?
- Welke kengetallen (prestatie indicatoren) worden aan de outputs toegekend?
- Hoe wordt de kwaliteit van de outputs gewaarborgd?
- Is kostprijsberekening van de outputs mogelijk en, zo ja, hoe wordt deze berekend?
- Hoe worden de kostenontwikkeling in de tijd gemeten? Wat gebeurt met deze informatie? Wordt de kostenontwikkeling vergeleken met die van soortgelijke organisaties? Zo ja, hoe wordt deze informatie gebruikt voor verbetering van doelmatigheid?

Op basis van het onderzoek naar de meetbaarheid en kostprijsberekening van outputs zijn, in beginsel, uitspraken mogelijk over de haalbaarheid van 'sturing op resultaat', terwijl ook kengetallen voor sturing kunnen worden geïdentificeerd, en de mogelijkheden voor kostprijsberekening voor de te onderscheiden producten zou kunnen worden vastgesteld.

2.4 Wijze van externe sturing

Het derde element in de onderzoeksopdracht - externe sturing⁶ - betreft het *beschrijven* van de wijze waarop de organisaties momenteel worden aangestuurd door de resp. financiers, en het *beoordelen* van de outputgerichtheid van de ingezette sturingsinstrumenten, ofwel 'de mate waarin de organisatie thans op aantallen, kwaliteit en kosten van outputs wordt aangestuurd' ⁷.

De belangrijkste criteria om te komen tot een dergelijke beoordeling zijn:

- duidelijkheid ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor sturing van de organisaties
- duidelijkheid en transparantie van afspraken met betrekking tot eisen ten aanzien van kwantiteit, kwaliteit en kosten van prestaties/outputs, alsook met betrekking tot beoordelings-, monitoring – en verantwoordingsvereisten
- transparantie en objectiviteit van prestatieindicatoren en/of procesindicatoren
- compartimentalisering van budgetten (kostenverbijzondering)
- duidelijkheid met betrekking tot afspraken over de te leveren/ontvangen informatie (geen verschil in verwachtingen)
- duidelijkheid ten aanzien van implicaties voor niet-nakomen van afspraken (terugkoppeling)
- aansluiting van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor resultaatgerichte sturing

Om de doelmatigheid van de huidige externe sturingsvormen te kunnen beoordelen, zijn onder meer de volgende vragen aan de uitvoeringsorganisaties voorgelegd:

- Wat zijn de bestaande (financiële) relaties van de overheid met de uitvoerende instellingen?
- Welke zijn de instrumenten voor externe sturing (jaarlijks/niet-jaarlijks)?
- Wat zijn de aangrijpingspunten voor externe sturing (input, werkprocessen, outputs)?
- Op welke basis worden afspraken gemaakt over prestaties (kwantiteit, kwaliteit, kosten)?
- Wat zijn de implicaties voor het niet nakomen van deze afspraken (terugkoppeling)?
- Is er sprake van scheiding van beleidsvorming en uitvoering?

⁶. Taakopdracht, deelvraag 1, activiteit 1 en 3 (a, b &c).

⁷. 'Zicht op Resultaat': Uitkomsten IBO naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten 1997-1998 (Bijlage 2 bij brief d.d. 11 november 1998 van de Minister van Financiën (pag.5))

2.5 Wijze van interne sturing

Het vierde aandachtsveld - interne sturing⁸ - betreft het *beschrijven* van de huidige instrumenten voor interne sturing, en het *beoordelen* op doelmatigheid van: (a) de aansturing van de organisatie (planning), en (b) het beheer, incl. de monitoring van de geplande activiteiten en resultaten (control).

Bij de beschrijving van de interne sturingsmechanismen van de organisaties (zie betreffende bijlage) is getracht om de componenten van de planning & control cyclus nader te specificeren en te bezien in hoeverre de te leveren prestaties zijn gepreciseerd naar kwantiteit, kwaliteit en kosten. Tevens werd gekeken naar de wijze waarop de organisatie zorgt voor de bewaking van kwantiteit, kwaliteit en kosten van de outputs, en hoe deze informatie leidt tot bijsturing van de bedrijfsvoering (terugkoppeling resp. leersystemen).

De beoordeling van de doelmatigheid van interne sturing zal in zekere mate afhangen van de uitkomst van het onderzoek naar de meetbaarheid van de outputs van de organisaties. Met dit voorbehoud kunnen de volgende toetsingscriteria worden geëxpliciteerd:

- transparantie met betrekking tot de te leveren prestaties (kwantiteit, kwaliteit, kosten)
- expliciet verband tussen prestaties en de in te zetten middelen
- eenduidigheid van verantwoordelijkheid voor sturing van de organisatie
- objectiviteit/toepasbaarheid van prestatieindicatoren en/of procesindicatoren
- transparantie/eenduidigheid van beoordelings-, monitoring en verantwoordingscriteria
- aansluiting van parameters voor externe/interne, jaarlijkse/niet-jaarlijkse sturing
- aansluiting van verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor nakomen van afspraken

Voor de beschrijving en beoordeling van interne sturingsvormen zijn onder meer de volgende vragen aan de uitvoeringsorganisaties voorgelegd:

- Wat zijn de instrumenten voor interne sturing (jaarlijkse en niet-jaarlijkse)
- Wat zijn de aangrijpingspunten voor interne sturing (input, werkprocessen, outputs)?
- Op welke basis worden prestaties (kwantiteit, kwaliteit, kosten) gepreciseerd?
- Hoe worden de te leveren prestaties gewaarborgd (monitoring, bijsturing)?
- Wat zijn de implicaties voor het niet nakomen van prestatieafspraken (terugkoppeling)?
- Is sprake van aansluiting van niet-jaarlijkse instrumenten op de jaarlijkse planning & control?

2.6 Mogelijke alternatieve sturingsvormen

De analyse van het huidige sturingsinstrumentarium zal mogelijk leiden tot uitspraken over alternatieve aanknopingspunten en vormen voor sturing welke de doelmatigheid bij de uitzending van personeel naar ontwikkelingslanden en naar de Nederlandse Antillen en Aruba zouden kunnen bevorderen. De bevindingen ten aanzien van de meetbaarheid van outputs bepalend zullen daarbij bepalend zijn voor het aan te bevelen bestuursmodel.

3. SYNTHESE VAN ONDERZOEKSBEVINDINGEN

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het onderzoek onder de vijf uitvoeringsorganisaties. Het betreft hier een samenvatting van de belangrijkste bevindingen die in meer detail zijn weergegeven in de profielbeschrijvingen per organisatie (zie ook de Bijlagen III tot en met VII).

⁸. Taakopdracht, deelvraag 1, activiteit 1 en 3(b).

3.1 De vijf uitvoeringsorganisaties

Een overzicht van de kerntaken, inputs (financieel en niet-financieel) en outputs (tastbare en niet-tastbare) van de organisaties is gegeven in de overzichtstabel op pg.7. Uit deze tabel blijken grote overeenkomsten tussen de organisaties met betrekking tot de resp. kerntaken en outputs (tastbare, zowel als niet-tastbare outputs). Ook is er een grote gelijkenis waar het de inputs betreft. Alle organisaties zijn voor de financiering van hun uitzendingsactiviteiten in hoge mate afhankelijk van de Rijksbegroting. Naast de voornaamste financier - het Ministerie van Buitenlandse Zaken – met een ‘marktaandeel’ van ca. 78%, zijn ook andere financieringsstromen vanuit de Rijksbegroting geïdentificeerd, bij voorbeeld het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (18%), en het ministerie van Economische Zaken (1%). Naast deze bronnen, ontvangen de organisaties bijdragen van de EU, de Wereld Bank, ‘overige inkomsten’ uit dienstverlening van derden, alsmede bijdragen aan de uitzending door de klanten van de organisaties in de ontwikkelingslanden (in totaal ca. 3%).

Voor wat betreft de belangrijkste *werkprocessen* van de organisaties, lijkt de onderstaande tabel te suggereren dat ook hier veel overeenkomsten bestaan tussen de onderzochte organisaties.

Tabel 1: Werkprocessen voor Personele Uitzending

	HPI	CZK	PSO	PUM	SNV
• Formuleren van beleid	v	v	v	v	v
• Identificeren van de vraag	v		v	v	v
• Beoordelen van aanvragen voor TA	v	v	v	v	v
• Werving van deskundigen	v		v	v	v
• Selectie van deskundigen	v	(v)	v	v	v
• Voorbereiding van de uitzendingen	v	v	v	v	v
• Monitoring van de uitzendingen	v		v	v	v
• Evaluatie van de uitzendingen	v		v	v	v

Echter, de tabel maskeert ook de vaak aanzienlijke verschillen die er tussen de organisaties bestaan. Ieder kent een eigen geschiedenis, een eigen achterban, eigen klanten, en eigen aandachtspunten en ‘niches’ in de wereld van de ontwikkelingssamenwerking. Elke organisatie vindt zichzelf dan ook ‘uniek’, en bovenal anders dan de ander.

Uit BMB’s deelonderzoeken van de organisaties blijkt dan ook dat de uiteindelijke invulling van de bovengenoemde werkprocessen (zowel activiteiten als de organisatie daarvan) per organisatie wel degelijk sterke verschillen vertoont.

• Identificeren/Beoordelen van de aanvragen voor TA

In de fase van identificatie en beoordeling van aanvragen komen de verschillen tussen de vijf onderzochte organisaties reeds duidelijk naar voren. Sommige organisaties zijn voor de identificatie van de vraag afhankelijk van andere organisaties waarmee zij samenwerken (bijv. CZK), en die ook de kosten hiervoor voor hun rekening nemen. Andere organisaties hebben voor de identificatie van de vraag een netwerk opgebouwd van lokale vertegenwoordigers (bijv. PUM en SNV), waardoor de kansen tot betere aansluiting tussen vraag en aanbod worden vergroot. Waar bij HPI een aantal criteria ten aanzien van de kwaliteit van de aanvraag, met name daar waar het assistent-deskundigen programma betreft, een grote rol speelt, heeft een organisatie als CZK vrijwel geen rol in de selectie van aanvragen. In het algemeen kan verder gesteld worden dat uit het onderzoek naar voren komt dat een kosten-kwaliteit afweging nauwelijks gemaakt wordt door de vijf onderzochte organisaties in de beoordeling van de aanvragen.

Tabel De te sturen uitvoeringsorganisaties

	HPI	CZK	PSO	PUM	SNV
KERNTAKEN	- dienstverlening ten behoeve van het recruter en uitzenden van deskundigen - beheer van programma's (budgethouder HPI)	- formulering, coördinatie, en uitvoering van beleid (regelen van) financiering van uitzendingen	- organiseren van reguliere uitzendingen - humanitaire hulpverlening	organiseren van uitzendingen (werven aanvragen, matchen van personeel)	- mobiliseren van expertise voor capaciteits ondersteuning en project uitvoering - bemiddeling - dienstverlening
INPUT -financieel (1998)	totale financiële bijdrage f 110 miljoen	totale financiële bijdrage f 72.6 miljoen	totale financiële bijdrage f 43 miljoen	totale financiële bijdrage f 17.5 miljoen	totale financiële bijdrage f 172 miljoen
INPUT - belangrijkste donoren (1998)	BuZa 100%	BuZa 100% (exclusief bijdragen van overige instellingen in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba)	BuZa 98% eigen inkomsten 2%	BuZa 65% EZ 24% EU 4% VNO-NCW 3% overig 4%	BuZa 95% overigen 5%
INPUT - niet-financieel	- algemeen OS-beleid - signalen via overleg met PUM, PSO en SNV - informatie via 2-wekelijks overleg met DG-IS	- informatie via (incidentele) evaluatie - Nederlands samenwerkings-beleid - informatie van overige TA-gerichte organisaties m.b.t. structureren financieringsaanvragen en arbeidsvoorwaarden	- ALV, werkgroepen en seminars met achterban van lid organisaties - vraag en evaluaties van achterban van organisaties in ontwikkelingslanden - enquête en reacties ontwikkelingswerkers - evaluaties door externen - beleids-overleg met en controle door BZ/DGIS	- informeel overleg leden en bestuur VNO-NCW - beleids-overleg met, en controle door overheid - aanvragen bedrijven en organisaties - evaluaties door externen - beleids-overleg overige financiers	- algemeen OS-beleid - counterpart organisaties 'denken' over TA
OUTPUT	- uitgezonden personeel - aanbieden faciliteiten bij werving, recrutering en contractering van personeel op het gebied van internationale samenwerking ten behoeve van andere organisaties	- uitgezonden personeel - notities (beleid)	- gerealiseerde uitzendingen - beleidsnotities en seminars - getoetste aanvragen - evaluatie rapporten	- uitzending van managers ten behoeve van advisering en coaching - training on the spot - seminars	- uitzenden van deskundigen (capaciteits ondersteuning & project uitvoering) - ondersteunen samenwerking Zuidelijke organisaties onderling of tussen Noord en Zuid - faciliteren van activiteiten van Nederlandse organisaties in het Zuiden
NIET-TASTBARE OUTPUTS	'zichtbaarheid' van de Nederlandse deskundigheid - mede-verantwoordelijkheid beleidsontwikkeling TA	'zichtbaarheid' van de Nederlandse deskundigheid - versterkte banden Antillen/Aruba	- kwaliteitszorg - beleidsontwikkeling	Inzicht in midden-klein bedrijf (sectoren) in ontwikkelingslanden	'zichtbaarheid' van de Nederlandse deskundigheid

- **Werving en Selectie van deskundigen**

Ten aanzien van de werving en selectie van deskundigen kan gesteld worden dat behalve CZK, alle organisaties hier grote zorg aan besteden. De kosten en aard van het selectie proces verschilt echter aanzienlijk per organisatie. Daar waar SNV en HPI opteren voor relatief dure assessment centres bij de selectie van hun personeel, volstaan PUM en PSO met een selectie op basis van CVs en een aanvullend selectie gesprek.

- **Vorbereiding van de Uitzendingen**

De organisaties hechten een verschillend belang aan de voorbereiding van uit te zenden personeel. Organisaties waar deskundigen voor langere tijd worden uitgezonden (SNV, HPI, PSO) besteden relatief meer aandacht aan een gedegen voorbereiding van de missie (middels trainingen, seminars, studies), dan de andere 2 organisaties. SNV maakt ook gebruik van haar veldkantoren voor de voorbereiding van de missie ter plekke.

- **Monitoring en evaluatie**

Er bestaan uiteenlopende procedures voor de 'monitoring' en evaluatie van de uitzendingen, variërend van non-existent (CZK) tot een jaarlijkse toetsing van de deskundige op zijn/haar output (HPI). PSO kent in dit kader ook een 'tevredenheids enquête' waarin elke teruggekeerde contractant zijn/haar oordeel over de missie kan vellen.

Al met al zijn er dus bepaald meer verschillen tussen de onderscheiden organisaties dan in eerste instantie mocht worden aangenomen op basis van de overeenkomsten in input, throughput en output. Kort samengevat, ontstaat het volgende beeld:

Gelijkenissen

- zelfde aard of 'type' werkprocessen
- zelfde aard van outputs (uitzendingen van personeel)
- voornaamste financieringsbron: rijksbegroting

Belangrijkste verschillen

- verschillende definities in, en organisatie van de werkprocessen
- verschillende aandachtspunten bij de uitzendingen (achtergrond en opdracht van de experts)
- verschillende 'kanalen' van financiering uit de rijksbegroting (verschillende 'budget categorieën')
- verschillende financieringsbronnen (één tot meerdere financiers)
- verschillende aard van uitzendingen (lengte van de missies, op zichzelf staande missies, resp. missies die passen binnen het kader van een project)
- verschillende geografische en sectorale reikwijdte
- verschillende ontstaansgeschiedenis/achterban, leidend tot verschillende doelstellingen/missies

3.2 Meetbaarheid van prestaties

De uitvoeringsorganisaties beantwoorden aan de vraag van een breed scala aan klanten. Deze klanten worden niet alleen gekenmerkt door een brede geografische spreiding, maar zijn ook verschillend van aard (publieke organisaties in vele sectoren, lokale en nationale overheden, NGOs, bedrijven etc.). Het 'directe' eindproduct van de uitvoeringsorganisaties blijft echter wel de uitzending van personeel naar ontwikkelingslanden. De meeste onderzochte organisaties doen meer dan alleen uitzenden, bijvoorbeeld het uitvoeren van ontwikkelingsprojecten en -programma's, bijhouden van databases, het beschikbaar stellen van informatie over de diensten van de organisatie, het organiseren van bijeenkomsten, het opzetten en onderhouden van communicatie kanalen, meer algemene OS-

voorlichting, etc.. Maar voor al deze activiteiten geldt dat ze direct verband houden met het eindproduct 'de uitzending van personeel'.

Meetbaarheid van outputs, ofwel het identificeren van 'eenheden' product en het hieraan verbinden van 'productiekosten', is essentieel om te kunnen komen tot sturing op output. In principe, is de output van de uitvoeringsorganisaties (i.c. uitzending van personeel) natuurlijk goed meetbaar. Te denken valt aan het aantal missies of het aantal werkdagen, maanden of jaren dat uitgezonden experts in ontwikkelingslanden verblijven. Verder zijn ook de productiekosten meetbaar. Ervan uitgaande dat alle 'neven' producten (bijvoorbeeld het onderhouden van contacten, de organisatie van bijeenkomsten e.d.) dienen ter ondersteuning van de uitzending van personeel (het primaire proces), kunnen de totale kosten van de organisatie beschouwd worden als 'productiekosten', met inbegrip van de kosten van personeel, materieel en gebouwen.

Op basis van het meten van het aantal eenheden product (q) en de berekening van de productiekosten (k) zouden aldus 'doelmatigheidskengetallen' kunnen worden samengesteld (k/q) - de kosten per eenheid product. Tevens zou op basis van een nadere indeling van de productiekosten naar, bijvoorbeeld, personeelskosten en apparaatskosten, een berekening kunnen worden gemaakt van de personeelskosten respectievelijk de apparaatskosten per uitzending.

In de praktijk blijkt dit echter bepaald minder eenvoudig. Sterker nog, het onderzoek van BMB wijst overduidelijk uit dat de huidige financiële rapportage van de organisaties *niet* is ingericht om vergelijkbare kengetallen te produceren, zoals een kostprijs per eenheid product. De voornaamste financier (behalve voor CZK) heeft daartoe ook nooit vragen gesteld, bijvoorbeeld om te komen tot de toelevering van meer eenduidige informatie door de uitvoeringsorganisaties waardoor een vergelijking van de respectievelijke prestaties mogelijk zou worden. De uiteenlopende wijze waarop kosten door de resp. organisaties worden berekend is hieronder nogmaals weergegeven:

Uitvoeringsorganisatie	Kostenberekening door de organisatie
HPI (assistent)-deskundigen programma	• kosten <i>per missie</i>
CZK	• geen kostenberekening
PSO	
• reguliere programma	• kosten <i>per mensjaar</i>
• humanitaire hulpverlening	• kosten <i>per contract</i>
PUM	• kosten <i>per missie</i>
SNV	• kosten <i>per mensjaar</i>

Voor het beoordelen van welke kosten wel en niet zijn opgenomen in de berekening van de missies/mensjaren, de apparaatskosten en/of de personeelskosten is derhalve uitgebreid vergelijkend boekhoudkundig onderzoek geboden. Zo zijn bij SNV sommige apparaatskosten niet opgenomen in de berekeningen van de kostprijs, zoals de huisvesting, salaris- en reiskosten van de ambtelijke staf, die volledig vergoed worden door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij PSO worden, onder meer, 'forum kosten' en de kosten van beleidsontwikkeling berekend onder 'apparaatskosten'. Bij CZK worden de apparaatskosten van de uitzendingen in het geheel niet berekend. Bij HPI worden gegevens beschikbaar gesteld over de apparaatskosten die verder in de begroting nergens worden toegelicht.

Voor het meten en vergelijken van de kostprijs per eenheid product van de uitvoeringsorganisaties is het dus een eerste vereiste om afspraken te maken over de wijze van kostprijsberekening en de daarvoor te leveren informatie. Vanuit de optiek van sturing zou het dan bijvoorbeeld mogelijk worden voor de financier om de maximaal acceptabele kosten per werkproces vooraf vast te stellen.

Ondanks de genoemde problemen bij het objectief vaststellen van specifieke kengetallen voor doelmatigheid, is door BMB een poging gewaagd uit de beschikbare documentatie van elk van de uitvoeringsorganisaties een tweetal kengetallen samen te stellen. De resultaten hiervan zijn weergegeven in de volgende tabel:

Tabel 2: Doelmatigheidskengetallen van de uitvoeringsorganisaties⁹

	HPI	CZK	PSO	PUM	SNV
Kosten per uitzending (1998)	<i>f</i> 164.800	<i>f</i> 151.422	<i>f</i> 83.646	<i>f</i> 7.473 (1997)	<i>f</i> 107.000
Apparaatskosten per uitzending (1998)	<i>f</i> 7.218	<i>f</i> 960	<i>f</i> 4.360	<i>f</i> 5.306	<i>f</i> 10.854

De tabel roept wellicht meer vragen op dan dat erdoor worden beantwoord. Diverse kosten zijn in bovenstaande berekening niet meegenomen, zo ervoer BMB bij de samenstelling ervan. Tabel 3 probeert, ter illustratie van de berekeningsproblemen, wat meer inzicht te geven in de compositie van de kosten die door de verschillende organisaties bij het uitzenden van personeel worden gemaakt en waarvan ook rapportage wordt opgemaakt. Uit deze tabel blijkt eens te meer dat een goede vergelijking tussen de verschillende organisaties in termen van kosten per uitzending erg arbitrair blijft. Dit komt met name omdat elke organisatie andere directe en indirecte kosten meeneemt in de uiteindelijke berekening van de kostprijs per uitzending. Deels heeft dit te maken met keuzen om bepaalde activiteiten al dan in de kostprijs te verdisconteren, zoals de kosten van trainingen. Anderzijds spelen politieke beslissingen een rol. Bij SNV worden, bijvoorbeeld, de gehele apparaatskosten van de Haagse staf extra-comptabel betaald door de Rijksoverheid.

Samenvattend, om tot financiële sturing van de werkprocessen van de organisaties te komen dient de meetbaarheid van de productie van de uitvoeringsorganisaties sterk te worden verbeterd. Afspraken dienen daartoe te worden gemaakt over: (i) de definiëring van de 'werkprocessen' en de daarbij behorende kosten, (ii) de wijze van presentatie van de gegevens door de organisaties ten behoeve van de 'aanstuurder', (iii) de (financiële) implicaties van de kostprijsbepaling voor de organisatie, bijvoorbeeld als de kosten lager of hoger uitvallen dan het gestelde 'maximum', (iv) de vaststelling van de 'maximum aanvaardbare' kosten per werkproces, en (v) de kwaliteit van de uit te voeren werkprocessen die niet in deze kostprijsberekening tot uitdrukking wordt gebracht.

3.3 Externe sturing van de organisaties

Uit het onderzoek blijkt dat sturing op 'aantallen, kwaliteit en kosten van outputs'¹⁰ nog bepaald geen useance is bij het instrument Personele Uitzending. Integendeel, niet alleen worden uiteenlopende kengetallen gehanteerd door de resp. uitvoeringsorganisaties, maar ook is door het Ministerie van Buitenlandse Zaken nergens eenduidig vastgelegd wat er onder personele uitzending, en daarmee Technische Assistentie (TA), moet worden verstaan, noch over de bijdrage die daarvan wordt verwacht in het kader van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Daarbij komt nog dat er de laatste jaren een aantal kanttekeningen zijn geplaatst bij het instrument personele uitzending die om opvolging in beleidstermen vragen:

⁹. De wijze van berekening van de kengetallen is per organisatie uiteengezet in de Bijlagen bij dit Rapport.

¹⁰. 'Zicht op resultaat': uitkomsten IBO naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten 1997-1998 (bijlage 2 bij de brief dd. 11/11/98 van de Minister van Financiën (pag. 5)).

Tabel 3 Directe en Indirecte Kosten Uitzending Personeel

Tabel 6 Directe en indirecte Kosten en Zending Personeel																						
	P	Q	P*Q				directe kosten							indirecte kosten								
																			</			

- groei van eigen expertise in veel ontvangende landen maakt expats minder nodig
- toename van afhankelijkheid van expats/donoren bij ontvangend land is ongewenst
- branchevervaging tussen de resp. organisaties bemoeilijkt stuurbaarheid
- onvoldoende output -en vraaggerichtheid bij de personele uitzending
- onvoldoende lokale inbedding van werkzaamheden door expats
- noodzaak tot betere inpassing binnen het ontwikkelingsbeleid (landen/sector keuze)

Ook in de Nota Hulp in Uitvoering (1995), waarin wordt vermeld dat TA kan bijdragen tot een kwalitatief goede ontvangststructuur in het ontvangende land, mits intensieve aandacht wordt gegeven aan training op het gebied van technische vaardigheden en management (pg. 118), zijn de algemene doelstelling(en), uitvoeringsmodaliteiten, beoogde effecten en randvoorwaarden voor TA niet nader uitgewerkt. Voorts is niet uitgewerkt in welke gevallen, op welke wijze en via welke kanalen moet worden samengewerkt met de lokale overheid, lokale NGOs of het lokale bedrijfsleven. Het spreekt voor zich dat een dergelijke concrete uitwerking van groot belang is voor de toekomstige vormgeving van het instrument Personele Uitzending naar ontwikkelingslanden, alsook voor formulering en toepassing van outputgerichte sturingsinstrumenten.

Naast de noodzaak om tot een specifiek beleid met betrekking tot het instrument Personele Uitzending te komen, zodat output sturing tot de mogelijkheden gaat behoren, vergt de externe sturing ook de nodige interne capaciteit bij de sturende organisatie om die mogelijkheden te benutten. Kwaliteitsverhoging van de DGIS staf (HPI) en de staf van CZK, en adequaat kennismanagement zijn dan nodig om een goede, maar ook objectieve, 'sparring partner' te kunnen zijn van de uitvoeringsorganisaties. In dat verband is tijdens het onderzoek een aantal keren de observatie gemaakt dat veel stafleden van het departement op dit moment nogal nauwe relaties onderhouden met collegae van de gefinancierde organisaties (gesproken werd van 'een congsi'). Als gevolg daarvan, zou er sprake kunnen zijn van 'soft constraints' (om met Kornai te spreken) wanneer het gaat om verzoeken om extra budgettaire middelen, bijvoorbeeld gericht op 'bijplussen' van het budget ingeval van kostenoverschrijding, dan wel een onvoldoende kritisch volgen van de uitvoeringsactiviteiten¹¹. Tijdens het door BMB uitgevoerde onderzoek zijn enkele van zulke gevallen aan het licht gekomen welke op gespannen voet lijken te staan met doelmatigheidsdoelstellingen: eenmalige overboekingen van budgetten (tussen regulier en niet-regulier) bij PSO, voortgaande expansie bij PUM (gericht op maximale uitputting van de beschikbaar gestelde middelen) en budgettaire lenigheid bij de verantwoording van apparaatskosten van SNV (veelal ten laste van DGIS middelen).

Kortom, een duidelijk uitgewerkt beleid ten aanzien van het instrument Personele Uitzending is noodzakelijk, met inbegrip van de ontwikkeling van kwaliteitssystemen en daaraan te ontleen 'performance indicators' (incl. kengetallen), om de gewenste externe sturing mogelijk te maken. Wel dient daarbij te worden bedacht dat er ook grenzen zijn aan de stuurbaarheid van organisaties, zeker waar het gaat om hun functioneren in het buitenland, maar ook omdat er een spanning kan ontstaan tussen sturing die gericht is op procedures en kengetallen, en die welke gericht is op het optimaliseren van de 'outcome' van de personele uitzending. Een goede balans, ook vanuit kosten/baten oogpunt, dient dan ook te worden gevonden.

In tabel 4 wordt een overzicht geboden van de voornaamste gehanteerde externe sturingsinstrumenten zoals die uit het onderzoek van de respectievelijke uitvoeringsorganisaties naar voren zijn gekomen:

¹¹. Sceptici voegen daaraan toe dat de organisaties altijd wel een vraag naar hun aanbod kunnen vinden, indachtig de welbekende Wet van Say (elk aanbod creëert de eigen vraag). Zowel de ontvangende landen als de uitvoeringsorganisaties hebben in die redenering beide een belang om de activiteiten uit te breiden, terwijl het de financier mankeert aan goed beargumenteerd beleid om aan een en ander beperkingen op te leggen.

Tabel 4: Externe Sturingsinstrumenten

Sturingsinstrumenten	HPI	CZK	PSO	PUM	SNV
• Programma Overeenkomst			v	v	v
• Jaarbegroting			v	v	v
• Niet-jaarlijkse evaluatie			v	v	v
• Tussentijdse monitoring			v	v	
• Beleidsoverleg			v	v	(v)
• Bespreking jaarverslag			v	v	
• Bespreking jaarplan				v	v
• Deelname bestuur					

 Externe sturing is niet van toepassing bij HPI en CZK

Voor wat betreft HPI en CZK is er formeel geen sprake van externe sturing, aangezien deze organisaties een integraal onderdeel uitmaken van respectievelijk het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Voor de overige organisaties blijkt uit het onderzoek van BMB dat hoewel er in principe mogelijkheden (aanknopingspunten resp. momenten) voor externe sturing bestaan, zowel financieel als inhoudelijk, deze mogelijkheden worden onderbenut. Dit geldt dus niet alleen voor de sturing op financiële kengetallen, maar ook voor het overleg ten aanzien van de effectiviteit van de activiteiten. Evaluatie daarvan gebeurt slechts sporadisch, en heeft vooral betrekking op zeer specifieke beleidsvragen (landen, sectoren, e.d.), zodat representatieve informatie over de werking van het instrument Personele Uitzending in meer generieke zin niet beschikbaar komt. Een duidelijk voorbeeld van onderbenutting van mogelijkheden tot sturing is geconstateerd bij SNV, waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken geen gebruik maakt van het recht op een bestuurszetel¹². Vooralsnog, zo blijkt uit het onderzoek van BMB, vindt er dan ook met name sturing plaats via de input (de voor de organisatie ter beschikking staande middelen). De overheidssubsidie bepaalt met andere woorden grotendeels het uitzendvolume van de onderzochte organisaties.

3.4 Interne sturing van de organisaties

De vormen van interne sturing vormen een weerspiegeling van de signalen en informatie-eisen die men van buitenaf ontvangt. Er wordt intensief gestuurd vanuit het oogpunt van de administratie van de ontvangen middelen. Het belangrijkste instrument voor interne sturing is derhalve controle op het budget en de verdeling ervan. Tijdens het onderzoek is gebleken dat er met name de afgelopen jaren door de verschillende organisaties veel energie is besteed aan het beter inzichtelijk maken van kwaliteit, kwantiteit en kosten van de output. Over het algemeen lijkt er meer en meer sprake te zijn van kostenbewustheid bij de vijf organisaties, wat met name lijkt te zijn ingegeven door een zekere mate van budgettaire krapte waar deze organisaties recentelijk mee te maken hebben gekregen.

De hoeveelheid markeringen in Tabel 5 geven, ons inziens, een goede illustratie van de mate waarin de vijf organisaties, in beginsel, nu al gestuurd *kunnen* worden op doelmatigheidskengetallen. SNV lijkt hierin het verst. Deze organisatie is de afgelopen jaren dan ook zeer intensief bezig geweest met het definiëren en produceren van kengetallen voor kwaliteit, kwantiteit en kosten van haar output. Bij deze organisatie lijkt er echter wel een wildgroei te zijn van kengetallen op verschillende niveaus binnen de organisatie (project, veldkantoor, hoofdkantoor) welke niet altijd op elkaar zijn afgestemd,

¹² Gegeven de hybride relatie tussen het Ministerie en SNV (zie ook Bijlage VII), heeft DGIS hier ook bewust de voorkeur aan gegeven. Belangrijkste argument daarbij is de wens om tot een duidelijker scheiding van beleidsvormende -en uitvoerende verantwoordelijkheden te komen.

met als gevolg dat de beoogde transparantie vooralsnog niet is gerealiseerd. PSO, PUM en HPI blijven niet al te ver achter bij SNV, zo suggereert althans Tabel 5, maar een waarschuwing lijkt gepast. Geen van de drie slaagt er namelijk in om plannings -en evaluatie werkzaamheden te koppelen aan een systeem van kostenverbijzondering. Bij CZK, tenslotte, is wel een aanzet gemaakt tot het verbeteren van de werkprocessen, maar zijn, zeker vanuit het oogpunt van doelmatigheidsbevordering, nog forse inhaalslagen gemaakt te moeten worden.

Tabel 5: Interne Sturingsinstrumenten

Sturingsinstrumenten	HPI	CZK	PSO	PUM	SNV
• Jaarplan/meerjarenplan	v		v		v
• Jaarrapport			v	v	v
• Activiteiten plan	v				
• Evaluaties			v		v
• Kwaliteitscriteria	v	v	v	v	v
• Kostprijsberekening	v		v	v	v
• Tussentijdse monitoring			v	v	
• Salarissysteem naar prestaties	(v)				
• Beleidsvorming/coördinatie	v	v	v	v	v
• Systeem van kostencentra/plaatsen	v			v	v

Hoewel er door BMB dus duidelijk aanzetten zijn waargenomen om te komen tot een verbetering van de interne sturing, dient geconcludeerd te worden dat er op dit moment onvoldoende informatie bestaat met betrekking tot de volgende vragen (resp. elementen voor interne sturing):

Kwantiteit/Kosten:

- Wat is precies de vraag naar expertise? En wat is de vraag die door de financier als “legitiem” of “beantwoordbaar” wordt bestempeld? En wat is de vraag die de volgende 6 maanden beantwoord moet gaan worden (m.a.w. wat is de omvang van de werkvoorraad van de organisaties)?
- Wat is de ‘normale’ tijdsduur en kosten van het voorbereiden van een uitzending? Wat zijn de toegestane afwijkingen? Aantal daarvan?

Kwaliteit:

- Definitie van een “gelukke uitzending”: welke criteria zijn daaraan te verbinden?
- Wat is de kwaliteit van het aanbod (aandeel van ‘gelukke’ uitzendingen)? Welke informatie geven interne analyses van ‘mislukte’ uitzendingen? En welke verklarende factoren zijn voor de betrokken uitvoeringsorganisatie ook daadwerkelijk beïnvloedbaar?
- Wat is te verstaan onder een succesvol selectieproces?
- Voorziene respectievelijk getroffen maatregelen in geval van afwijkingen?

De afwezigheid van dergelijke informatie leidt er, volgens BMB, toe dat de huidige interne sturing niet vanzelfsprekend bijdraagt tot een meer doelmatig productieproces.

4. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In het voorafgaande is gepoogd een antwoord te geven op de onderzoeksvragen zoals gesteld in hoofdstuk 1 van dit rapport. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste conclusies uit het voorafgaande nog eens de revue passeren. Aan het eind van dit hoofdstuk presenteren we onze aanbevelingen om te komen tot alternatieve vormen van sturing.

4.1 Conclusies

In het voorafgaande heeft BMB een poging gedaan om de eerste drie deelvragen van dit onderzoek te beantwoorden. De belangrijkste uitkomsten met betrekking tot deze vragen zijn als volgt.

- Ondanks de overeenkomsten van de onderzochte organisaties in het type werkprocessen, kunnen we stellen dat er grote verschillen zijn geconstateerd ten aanzien van de *meetbaarheid* van prestaties per organisatie resp. de onderlinge vergelijking daarvan. Voor wat betreft dat laatste wordt door de organisaties sterk gewezen op het sterk eigen karakter. Ook volgens BMB is het momenteel zo dat een goede vergelijking van doelmatigheidskengetallen als 'kosten per uitzending' moeilijk, zo niet onmogelijk is. Een lange uitzending met volledige vergoeding van salariskosten van de expert (SNV, PSO, HPI) brengt nu eenmaal andere kosten met zich mee dan een korte uitzending waarbij slechts een suppletie wordt betaald boven het lokaal betaalde salaris (PSO) of wanneer slechts de reiskosten van de in te zetten deskundige worden vergoed (PUM). Ondanks deze natuurlijke verschillen, kan naar de mening van BMB wel degelijk tot een betere financiële sturing op werkprocessen gekomen worden door de meetbaarheid van activiteiten van iedere individuele organisatie te vergroten, en bovenal door de werkprocessen van alle organisaties te stroomlijnen.
- Tijdens het onderzoek is gebleken dat er met name de afgelopen jaren door de onderzochte organisaties veel aandacht is besteed aan het beter inzichtelijk maken van de kwaliteit, kwantiteit en kosten van de output zulks ten behoeve van de *interne sturing*. Over het algemeen lijkt er ook meer sprake te zijn van kostenbewustheid bij de vijf organisaties, wat overigens met name lijkt te zijn ingegeven door de budgettaire krapte waar deze organisaties recentelijk mee geconfronteerd werden. Ondanks de ruime aandacht voor het onderwerp binnen de organisaties blijven een aantal existentiële vragen over (elementen van) interne sturing vooralsnog onbeantwoord. Als gevolg daarvan leidt de toegenomen aandacht niet als vanzelfsprekend tot een meer doelmatig productie proces.
- Uit het onderzoek van BMB komt duidelijk naar voren dat de verschillende mogelijkheden tot *externe sturing* van de onderzochte organisaties onderbenut blijven. Gebleken is dat er vooralsnog geen duidelijk uitgewerkt beleid bestaat ten aanzien van het instrument Personele Uitzending. Dit geldt zowel voor de Ministeries van Buitenlandse Zaken als Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹³. Weliswaar wordt in beleidsdocumenten in algemene zin gesproken over oogmerken van het instrument, maar tastbare en verifieerbare doelstellingen en kengetallen op het niveau van outcomes, outputs of werkprocessen ontbreken. Dat geldt niet alleen voor het werk van de uitvoeringsorganisaties, maar ook voor de activiteiten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zelf¹⁴. Wellicht verklaart dit mede het feit dat ook de uitvoeringsorganisaties zelf in het algemeen hun outputs en de outcomes daarvan nauwelijks expliciteren, laat staan meetbaar maken.

Zolang het aan een geoperationaliseerd beleid terzake van de uitzending van personeel naar ontwikkelingslanden en de Nederlandse Antillen en Aruba ontbreekt, is het de vraag of alternatieve opties voor sturing wel mogelijk zijn. In de praktijk blijft sturing dan ook veelal beperkt tot het vaststellen van de hoogte van het budget en vindt koppeling met de prestaties van de organisaties vooralsnog niet of nauwelijks plaats. Met die conclusie is het, naar de mening van BMB, ook duidelijk dat een alternatieve inrichting van (de organisatie van) het instrument Personele Uitzending naar

¹³ Het is vermeldenswaard dat Nederland ook het uitzenden van experts via andere, veelal multilaterale organisaties financiert (European Union, World Bank, Interamerican Development Bank, UNDP, etc.). Voor die uitzendingen bestaat er, naar ons weten, ook geen specifiek beleid.

¹⁴ Zoals gesteld is in de begroting 1999 kan nog slechts 0,3% van de begroting voor doelmatigheidskengetallen worden doorgelicht. En kort daarop: 'Omdat kengetallen over het algemeen weinig toegevoegde waarde hebben voor veel van de werkprocessen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (...), wordt evaluatie als een waardevol instrument beschouwd om de resultaten van het beleid en de beleidsuitvoering in kaart te brengen en te verbeteren' (Begroting Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking 1999, p. 86)

ontwikkelingslanden wenselijk blijft om de doelmatigheid daadwerkelijk te kunnen bevorderen. In de volgende paragraaf worden daartoe een aantal suggesties en aanbevelingen gedaan.

4.2. Suggesties en Aanbevelingen

Met betrekking tot de vierde deelvraag van het onderzoek (zie pg.2), leggen wij de volgende suggesties voor een alternatieve inrichting van het instrument Personele Uitzending aan u voor, gericht op een verhoging van de doelmatigheid van datzelfde.

1. Ontwikkel een specifiek beleid m.b.t. het instrument personele uitzending

Afhankelijk van de resultaten van een analyse van de algehele effectiviteit van het instrument Personele Uitzending, moet worden vastgesteld in hoeverre het uitzenden van expertise (van Nederlandse of andere nationaliteit) deel zal blijven uitmaken van het beleidsinstrumentarium in het kader van de ontwikkelingssamenwerking. Wanneer dit zo zal zijn, dan dient het instrument uitdrukkelijk ingebed te worden in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid (incl. de landen en sector focus) en zal antwoord moeten worden gegeven op vragen als :

- aan welke *criteria* moet de vraag vanuit de ontvangende landen naar expertise voldoen wil die door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierd worden? Welke soort expertise, onder welke omstandigheden, in welke landen, in welke sectoren, voor welke termijn, van welke nationaliteit; alsmede hoe deze vraag in de praktijk waar te nemen (identificatie/monitoring).
- wat zijn de *criteria* waaraan het aanbod moet voldoen voor wat betreft kosten en kwaliteit?
- wat zijn de *criteria* waaraan potentiële uitvoeringsorganisaties in Nederland en daarbuiten moeten voldoen willen zij diensten verlenen in het kader van het instrument personele uitzending?

2. Verbeter de informatie vanuit de uitvoeringsorganisaties, en maak input, werkprocessen en output transparant en vergelijkbaar

- aanvaarden van eenstemmige definities, terminologie en nomenclatuur van de werkprocessen, inclusief de verschillende soorten tussen- en eindresultaten
- aanvaarden van vergelijkbare budget terminologie, criteria en nomenclatuur
- inzichtelijk en meetbaar maken van de indirecte (overhead) kosten versus de directe kosten
- inzichtelijk en meetbaar maken van de kosten voor respectievelijk intermediaire en eindresultaten
- toepassing van overeenkomstige evaluatiemethoden en criteria opdat een vergelijking mogelijk wordt van de effectiviteit en de efficiency van de verschillende uitvoeringsorganisaties.

3. Verander de inrichting van de organisatie voor personele uitzending

- breng een duidelijke scheiding aan tussen de financierende ministeries BuZa en BZK, en de bestaande uitvoeringsorganisaties. Elimineer verborgen subsidies en financiering van overhead kosten ten behoeve van de verschillende uitvoeringsorganisaties. Elimineer alle vormen van formele en directe participatie van het financierende ministerie in het bestuur van genoemde organisaties.
- overweeg om HPI resp. CZK vrij te stellen van uitvoerende taken in het kader van de personele uitzendingspraktijk, en beide organisatie onderdelen uitsluitend te belasten met de operationalisering en actualisering van het beleid van de respectievelijke ministeries. HPI en CZK staf zou moeten worden toegerust (kwantitatief) en voorbereid (kwalitatief) op haar nieuwe taak
- voorzie een overgangperiode van ca. twee jaar, waarin de budgetten van de uitvoeringsorganisaties, voorzover gerelateerd aan personele uitzending, op basis van gelijke parameters worden opgesteld

- ontwikkel registratie van de vraag naar expertise, voorzover deze door de betrokken ministeries zou kunnen worden gefinancierd (gegeven beleidsprioriteiten) en maak de resultaten kenbaar via, bijvoorbeeld, een mogelijk beperkt toegankelijk intranet.

Tenslotte zouden de volgende suggesties ten aanzien van het *transitieproces* naar onze mening overweging verdienen:

- op basis van nog vast te stellen criteria, stelt HPI/CZK een database op van organisaties in Nederland en in de ontvangende landen die mee kunnen dingen naar de opdrachten die in het kader van de personele uitzending kunnen worden verstrekt. Ook stelt HPI/CZK duidelijke spelregels vast¹⁵.
- gedurende 3 jaar krijgen de huidige uitvoeringsorganisaties op twee manieren een voorkeursbehandeling. Allereerst worden zij automatisch op de 'shortlist' gezet. Elke keer als een vraag geaccepteerd is (i.c. subsidiabel wordt geacht), wordt deze op een beperkt toegankelijk intranet voorgelegd aan de huidige uitvoeringsorganisaties. Zij krijgen vervolgens een nader te bepalen aantal weken de tijd om in te schrijven op de vraag.
- alle vragen waarop niet tijdig wordt gereageerd belanden op een algemeen toegankelijke website. De betreffende vragen kunnen mogelijk ook door andere daartoe pre-geselecteerde organisaties worden beantwoordt. HPI wijst de aanvragen in beginsel toe aan de organisaties die het beste aanbod op de vraag kunnen leveren (bijvoorbeeld naar specialisatie, talen, etc).

5. EPILOOG

De hiervoor gesuggereerde 'inrichting' voor een nieuwe organisatie van het instrument Personele Uitzending is gebaseerd op de stelling dat beleidsvorming en uitvoering gescheiden dienen te worden om aldus sturing op basis van output mogelijk te maken. Het ligt voor de hand om bij die inrichting aan HPI en CZK een beleidsbepalende functie te geven, al was het maar omdat men die taak feitelijk al heeft, en men, als onderdeel van een ministerie, ook geacht mag worden adequaat invulling aan die taak te kunnen geven. De transitie van beide naar een louter beleidsbepalende c.q. toezichthoudende functie is slechts afhankelijk van een daartoe te nemen besluit door de verantwoordelijke bewindslieden, en hoeft derhalve weinig tijd te kosten.

Anders is het voor de andere organisaties, PUM, SNV en PSO (en de achter deze laatste schuilgaande groep van 33 organisaties). Voor ieder van hen geldt, overeenkomstig het onderhavige voorstel, dat men de administratieve systemen zal moeten modifieren c.q. afstemmen op basis van daartoe door HPI/CZK vast te stellen parameters. Terugkoppeling van prestaties (incl. evaluaties) naar kostencentra-len plaatsen zal daar, in het kader van de doelmatigheidsvergroting, een belangrijk onderdeel van zijn. Van de genoemde organisaties maken PUM en SNV al gebruik van een dergelijk systeem van kosten verbijzondering, maar enkel bij SNV vindt er een zekere terugkoppeling naar prestaties plaats. PSO tenslotte hanteert wel een systeem van prestatie evaluatie, maar ontbreekt het aan een adequaat systeem van kostenverbijzondering.

¹⁵. Zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de maximale kosten van uitzending van verschillende categorieën personeel, eenmalige bijdrage in de overheadkosten per uitgezonden kracht, maximale 'processing time', maatregelen in het geval van succes of mislukking van het uitzendproces, secundaire arbeidsvoorwaarden, additionele correctie factoren voor specifieke moeilijke sectoren, landen of gebieden binnen de landen, etc. (jaarlijks te modifieren op basis van beleidswijzigingen of ervaringsfeiten).

BIJLAGE I

Taakopdracht voor uit te besteden onderzoek in het kader van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Uitzending Personeel Ontwikkelingslanden

1. Aanleiding en achtergrond

Door het Kabinet is besloten tot de uitvoering van een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) op het terrein van de uitzending van personeel naar ontwikkelingslanden. Dit IBO heeft als algemeen doel te bezien hoe het instrument personele uitzending (technische assistentie) in zijn diverse uitvoeringsmodaliteiten kan worden gestroomlijnd en daardoor effectiever kan worden ingezet. Daarbij dient het onderzoek zich met name te richten op de volgende aspecten:

1. actualiteit van de programmadoelstellingen in het licht van de prioriteiten van ontwikkelingssamenwerking
2. mogelijkheid tot het vergroten van de synergie tussen de verschillende programma's
3. mogelijkheden tot meer bedrijfsmatig/resultaatgericht werken.

Voor de uitvoering van het IBO is een interdepartementale werkgroep geformeerd, waarin de Ministeries van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking, Financiën, Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden en Algemene Zaken participeren. Deze interdepartementale werkgroep heeft een Plan van Aanpak opgesteld waarin de door de betrokken ministers geaccordeerde taakopdracht voor het IBO wordt uitgewerkt.

In het Plan van Aanpak zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd. Deze hebben betrekking op (1) de doeltreffendheid van de programma's, (2) de doelmatigheid van de inrichting van het instrument uitzending personeel en (3) de kansen voor vergroting van samenhang/synergie tussen de programma's en de uitvoering ervan. De beantwoording van de derde onderzoeksvraag zal mede gebaseerd zijn op de uitkomsten van het onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Voor meer informatie zie bijgaand Plan van Aanpak.

2. Doel en globale opzet extern onderzoek

In het genoemde Plan van Aanpak is voorzien in de uitbesteding van de tweede onderzoeksvraag (doelmatigheid) aan een extern bureau. Deelvragen zijn:

- Vanuit het oogpunt van de bedrijfsvoering, wat zijn bestaande aangrijpingspunten voor sturing en waar is een meer output-gerichte sturingsrelatie mogelijk?
- Wat zijn de te onderscheiden eindproducten van de instellingen en welke kengetallen voor sturing kunnen deze opleveren?
- Is kostprijsberekening (voor de onderscheiden eindproducten) een mogelijke prikkel tot doelmatigheid?
- Hoe kan een vergroting van de doelmatigheid bewerkstelligd worden, welke inrichting is hiervoor gewenst?
- Wat zijn de belangrijkste uitkomsten uit onderzoeks- en evaluatierapporten over de doelmatigheid van de verschillende programma's?

Voor de aanpak van de tweede onderzoeksvraag (doelmatigheid) zijn in het Plan van Aanpak de volgende activiteiten voorzien:

1. Beschrijving van de criteria voor de vergroting van de doelmatigheid van de uitvoering van de programma's, zoals die aan de Nota Aansturen Op Resultaat (bijgevoegd) en de notitie Financiële vernieuwing (bijgevoegd) kunnen worden

- ontleend.
2. Feitelijke beschrijving van de missie, taken, doelstellingen en activiteiten van de uitvoeringsorganisaties.
 3. Inventarisatie van:
 - de bestaande (financiële) relaties van de overheid met de uitvoerende instellingen en de rol van andere financieringsbronnen;
 - de voor de programma's bestaande aangrijpingspunten voor externe sturing door BZ/OS c.q. door BZK en voor interne sturing door de uitvoeringsorganisatie zelf (bijvoorbeeld, input, throughput, output)
 - de huidige manier van beoordeling door BZ/OS c.q. door BZK van de prijs/kwaliteitverhouding van de in het kader van de programma's uitgevoerde activiteiten;
 - de te onderscheiden eindproducten van de uitvoeringsorganisaties en van de mogelijke kengetallen voor sturing die deze kunnen opleveren;
 - de mogelijkheden voor kostprijsberekening voor de te onderscheiden producten;
 4. Samenvatting van de belangrijkste bevindingen uit recente evaluaties ten aanzien van doelmatigheid
 5. Analyse van de bevindingen uit (3) en (4) in het licht van de criteria (1).
 6. Conclusies ten aanzien van de doelmatigheid van de uitvoering en de mogelijkheden om die te verbeteren
 7. Formuleren van beleidsaanbevelingen.

Het aan een extern bureau uit te besteden onderzoek heeft betrekking op de activiteiten genoemd onder de punten 1 tot en met 6.

Het onderzoek heeft betrekking op 5 uitvoeringsorganisaties:

- de Hoofdafdeling Personele Uitzending van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (HPI)
- de Stichting Nederlandse Vrijwilligers/Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie (SNV)
- de Stichting Programma Uitzending Managers (PUM)
- de Vereniging Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO)
- de afdeling Personele Uitzending van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden

Deze uitvoeringsorganisaties voeren diverse programma's en activiteiten uit. Met de programma's die onderwerp zijn van het IBO zijn de volgende bedragen gemocid:

Uitvoeringsorganisatie	Programma-uitgaven begroting 1999 (in miljoenen guldens)
HPI (Min BZ/OS)	117,0
SNV	126,0 ¹
PSO	36,8 ²
PUM	13,5
Afdeling Personele Uitzending Min BZK	p.m.

Bron: Begroting 1999, Hoofdstuk V:

Noot: in de genoemde bedragen zijn in sommige gevallen wel en in andere gevallen niet (vergoedingen) voor apparaatsuitgaven opgenomen. Tevens is van belang dat de genoemde organisaties ook andere inkomsten hebben.

Het onderzoek zal dienen te geschieden aan de hand van bestaande documenten (bijvoorbeeld jaarplannen, begrotingen, jaarrekeningen, bekostigingsbesluiten, evaluatierapporten, beleidsnota's, programmafinancieringsovereenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten, etc.). Eventuele kennishiaten kunnen zo nodig worden aangevuld door informatie verkregen uit interviews met sleutelpersonen.

3. Fasering

Het onderzoek dient zo spoedig mogelijk aan te vangen. Een eerste beknopte tussenrapportage dient ca. een week na aanvang van het onderzoek gereed te zijn. Deze rapportage dient een beschrijving en onderbouwing van de criteria te bevatten waarop wordt getoetst, alsmede een daarop gebaseerde checklist die zal worden gehanteerd bij de verdere uitvoering van het onderzoek. Een concept-eindrapportage dient uiterlijk de eerste week van maart 1999 gereed te zijn.

Het onderzoek zal worden begeleid door het secretariaat van de interdepartementale werkgroep IBO Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking.

4. Aandachtspunten voor de offerte

De offerte dient onder meer in te gaan op: de onderzoeksvragen, de opzet voor de uitvoering van het onderzoek (aanpak, te verrichten activiteiten en op te leveren produkt), de wijze van informatieverzameling, een begroting (in dagen en guldens per (deel)fase), een tijdsplanning (doorlooptijd en fasering), expertise, CVs van personen die het onderzoek gaan uitvoeren.

5. Beschikbaar budget

Voor het uit te besteden onderzoek is een budget beschikbaar van ca. 60.000 NLG ex. BTW.

¹Van dit bedrag heeft ongeveer 75% betrekking op directe kosten van personeel voor uitzending.

²Dit bedrag is exclusief de eventuele uitzending van personeel ten behoeve van noodhulp

BIJLAGE II

BIJLAGE II VRAGENLIJST

A/. BESCHRIJVING VAN DE UITVOERINGORGANISATIES

- Welke is 'de missie' van de resp. organisaties (het beoogde effect – 'outcome' - van de activiteiten)? Wat is de oorsprong van deze missie (beleidsdoeleinden) en welke ontwikkeling ligt aan de huidige missie ten grondslag?
- Wat zijn de geleverde eindprodukten/diensten (outputs) en/of welke kerntaken worden door de organisaties uitgevoerd? Hoe heeft een en ander zich ontwikkeld?
- Hoe ziet de organisatie van de instellingen eruit (organigram, verantwoordelijkheidsverdeling terzake van de oplevering van de genoemde outputs/taken) en welke zijn de relevante ontwikkelingen daarin geweest tijdens de laatste jaren?
- Wat is de totale personeelsomvang (staf/lijnfuncties) en hoe heeft deze zich ontwikkeld?
- Wat is de omvang en de herkomst van de financiële middelen waarover de resp. organisaties kunnen beschikken en welke factoren bepalen de beschikbaarheid van deze middelen?
- Hoe is het budget ingericht (aandeel kosten personeel, apparaat en activiteiten)?

B/. MEETBAARHEID VAN DE OUTPUTS

- Wat zijn de tastbare en eventueel ook niet-tastbare eindprodukten/diensten van de organisatie en hoe komen deze tot stand (aard van het productieproces)?
- Op basis waarvan wordt de kwantiteit/kwaliteit van outputs bepaald en wie is verantwoordelijk voor deze beslissingen?
- Welke kengetallen (prestatie-indicatoren) worden aan de outputs toegekend?
- Hoe wordt de kwaliteit van de outputs gewaarborgd?
- Is kostprijsberekening van de outputs mogelijk en, zo ja, hoe wordt deze berekend?
- Hoe worden de kostenontwikkeling in de tijd gemeten? Wat gebeurt met deze informatie? Wordt de kostenontwikkeling vergeleken met die van soortgelijke organisaties? Zo ja, hoe wordt deze informatie gebruikt voor verbetering van doelmatigheid?
- Hoe zou kostenbewustheid binnen de organisatie kunnen worden verbeterd?

C/. EXTERNE STURING

- Wat zijn de bestaande (financiële) relaties van de overheid met de uitvoerende instellingen?
- Wat is de sturingsrelatie met andere actoren (financieringsbronnen/opdrachtgevers)?
- Wat zijn de instrumenten voor externe sturing (jaarlijks/niet-jaarlijks)?
- Wat zijn de aangrijpingspunten voor externe sturing (input, werkprocessen, outputs)?
- Hoe wordt de prijs/kwaliteit verhouding van activiteiten beoordeeld?
- Op welke basis worden afspraken gemaakt over prestaties (kwantiteit, kwaliteit, kosten)?
- Wat zijn de implicaties voor het niet nakomen van deze afspraken (terugkoppeling)?
- Welke afspraken zijn er over de aard/frequentie van toe te leveren informatie?
- Welke afspraken zijn er over de besteding van ter beschikking staande middelen?
- Op welke basis worden afspraken gemaakt over de aard, frequentie en aandachtspunten van niet-jaarlijkse sturing/monitoring?
- Is er sprake van scheiding van beleidsvorming en uitvoering?

D/. INTERNE STURING

- Wat zijn de instrumenten voor interne sturing (jaarlijkse en niet-jaarlijkse)
- Welke componenten kent het proces van planning & control?
- Wat zijn de aangrijpingspunten voor interne sturing (input, werkprocessen, outputs)?
- Hoe wordt de prijs/kwaliteit verhouding van activiteiten gemeten?
- Op welke basis worden prestaties (kwantiteit, kwaliteit, kosten) gepreciseerd?
- Hoe worden de te leveren prestaties gewaarborgd (monitoring, bijsturing)?
- Wat zijn de implicaties voor het niet nakomen van prestatieafspraken (terugkoppeling)?
- Op welke wijze worden externe sturingssignalen verwerkt in interne aansturing/beheer?
- Aansluiting niet-jaarlijkse instrumenten op jaarlijkse planning & control?
- Aansluiting interne planning & control op de externe planning & control (instrumentarium en thematiek)?
- Is er sprake van concurrentie tussen de uitvoeringsorganisaties?

BIJLAGE III

BIJLAGE III PROFIEL VAN HPI

Hoofdafdeling Personele Zaken Voor Internationale Samenwerking

Deze Bijlage biedt een beschrijving van de missie, kerntaken, personeel & organisatie, en inputs van HPI (par. 1), en behandelt achtereenvolgens: de meetbaarheid van de outputs (paragraaf 2), en de wijze van externe en interne aansturing van de organisatie (paragraaf 3 en 4).

1. BESCHRIJVING VAN HPI

1.1 Missie en Doelstellingen

HPI is een dienstonderdeel van het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Om ondersteuning te bieden bij de uitvoering van projecten en programma's zendt HPI op contractbasis deskundigen en assistent-deskundigen uit.

Tevens heeft HPI tot taak kandidaten te werven en te selecteren voor korte missies, zoals verkiezingswaarnemers, veiligheidsfunctionarissen en andere deskundigen die worden ingezet in het kader van de noodhulp en de humanitaire hulpverlening.

1.2 Kerntaken van HPI

De kerntaken van HPI zijn:

- 1) dienstverlening ten behoeve van het recruterende en uitzenden van deskundigen, en
- 2) het beheer van programma's waarvoor HPI budgethouder is ¹.

Daarnaast draagt HPI zorg voor de beleidsvorming rond het thema technische assistentie (TA) en dient het binnen het DGIS als 'expertise centrum' op dit gebied. Een en ander betekent dat HPI ervoor dient te zorgen dat de internationale vraag naar Nederlandse deskundigheid ten bate van ontwikkelingslanden op een adequate wijze wordt beantwoord. In de toekomst, zo verwacht HPI, zal de inzet van deskundigen overigens meer en meer gekoppeld dienen te zijn aan de belangrijkste prioriteiten van het Nederlandse OS beleid. HPI schetst in dat geval de kaders waarbinnen (assistent-) deskundigen kunnen worden ingezet ten laste van het OS/HPI budget, terwijl de identificatie van zulke plaatsingen berust bij de ambassades. Hieruit blijkt eenstemeer de bijzondere rol van HPI: haar producten-dienen in de eerste plaats om het officiële Nederlandse beleid te ondersteunen en vorm te geven.

De laatste twee jaar heeft HPI een sterke ontwikkeling meegemaakt waarbij de nadruk bij de werkzaamheden minder is komen te liggen bij de kwantitatieve doelen (i.c. aantal uitzendingen), maar bij kwaliteit (i.c. relevantie van de uitzendingen). Een voorbeeld hiervan is dat door HPI niet langer een 'loopbaan' in het vooruitzicht gesteld wordt, maar personeel uitgezonden wordt voor het uitvoeren van een vastomlijnde opdracht voor een periode van maximaal 3 jaar.

1.3 Organisatie en Personeel

HPI ressorteert onder Plv. DGIS. Herbezinning op de eigen plaats binnen het departement, en nieuwe benoemingen, zijn aanleiding geweest tot een herstructurering van HPI. Centraal daarbij stond de idee

¹/. Bron: Jaarplan 1998 (pg. 3).

dat een organisatie rond de belangrijkste werkprocessen van HPI (uitzendingen (UZ), arbeidsvoorwaarden (AA)) geen waarborg bood voor een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering. Als gevolg daarvan is besloten om HPI te organiseren op basis van twee productgroepen: deskundigen resp. assistent-deskundigen. Verwacht wordt dat dit tot meer efficiëntie en betere bestuurbaarheid (en onderlinge verhoudingen) zal leiden.

Het doel van de herstructurering is driedelig:

- i) vormgeving aan 'integraal management', waarbij de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie komen te liggen;
- ii) invoering van kenniscentra binnen de HPI organisatie en wegneming van 'ruis' uit de werkprocessen;
- iii) verbetering van efficiency door andere dan de genoemde kerntaken, zoals opleidingen en applicatiebeheer, uit te besteden (en meer verantwoordelijkheden te leggen bij de afnemers van het HPI product, ofwel de klantorganisaties).

Als gevolg van deze herstructurering zal de personeelsomvang van HPI verder worden gereduceerd van 35,5 tot 30 fte (begin 1997 was dit nog 46.0 fte).

HPI heeft naar eigen zeggen de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt op het gebied van 'product-definiëring' en het formuleren van beleid omtrent de inzet van technische assistentie. Als onderdeel daarvan is onder meer de verdeling van verantwoordelijkheden, de stroomlijning van de werkprocessen en het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening aangepakt.

HPI voert min of meer regelmatig overleg met PUM, PSO en SNV omtrent de afbakening van taken, uitgaande van de respectievelijke missie van elke organisatie en ter voorkoming van doublures. De organisatie geeft hierbij aan dat deze vorm van samenwerking mogelijk meer structureel van aard zou moeten worden, maar ook dat de ervaring tot nu toe nog weinig aanleiding geeft om ervan uit te mogen gaan dat zonder inmenging van buitenaf, substantiële vooruitgang zal kunnen worden geboekt op weg naar taakverdeling en concentratie.

1.4 Inputs van HPI

Financieringsbronnen

HPI kent als financieringsbron uitsluitend de uit het OS budget ter beschikking gestelde middelen. In 1998 bedroeg dit f 109.6 miljoen. Gemiddelde directe kosten per uitzendingsjaar, excl. uitkerings- en studieverlofaanspraken, bedroegen in dat jaar circa f 148.500,².

Tabel 1: Budget HPI, 1995-1999

Jaar	1997	1998	1999 (plan)
Door DGIS ter beschikking gestelde budget	ca. f 109.0 miljoen	f 109.6 miljoen	f 117 miljoen

Bron: Jaarplan 1998, Jaarplan 1999, Jaarverslag 1998

Niet-financiële inputs

De voornaamste niet-financiële inputs van HPI zijn beleidssignalen (OS beleid), en informatie verkregen via (informele) contacten en beschikbare documentatie van DGIS, alsmede van andere technische assistentie verlenende organisaties.

²/. Bron: Jaarverslag 1998 (pg.3).

2. MEETBAARHEID VAN PRESTATIES

2.1 Outputs van HPI

HPI kent een aantal directe outputs met betrekking tot personele uitzending:

- uitgezonden personeel (aantal contracten, missies)
- faciliteiten bij werving, recrutering en contractering van personeel op het gebied van internationale samenwerking ten behoeve van andere organisaties

Een minder tastbare output betreft HPI's medeverantwoordelijkheid bij de beleidsontwikkeling op het terrein van TA. Ook de 'zichtbaarheid' van Nederlandse deskundigen in het veld is een voorbeeld van een minder tastbare HPI output, al was het maar omdat niet duidelijk is in hoeverre daarmee de Nederlandse OS doelstellingen zijn gediend.

2.2 Kostprijsberekening/doelmatigheidskengetallen

De directe outputs van HPI (uitzending personeel) betreft duidelijk identificeerbare 'eenheden', welke in principe goed meetbaar zijn in termen van kwantiteit en kosten. Voor wat betreft de *kwaliteit* van de output is het minder eenvoudig een meetbare eenheid te identificeren. HPI heeft overigens wel een aantal kwaliteitsindicatoren ontwikkeld om ook hier meer greep op te krijgen. Zo wordt, voorafgaand aan uitzending, vastgesteld welke de effecten zullen (moeten) zijn van de uitzending, alsook hoe het met de 'beklijfbaarheid' gesteld zal zijn.

Voor 'uitzending personeel' wordt onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën:

- **Deskundigen:** programma bestemd voor mensen met universitair of HBO-niveau met een ontwikkelingsgerichte oriëntatie en minimaal vier jaar werkervaring in een ontwikkelingsland.
- **Assistent Deskundigen:** programma voor recent afgestudeerden van universiteiten en HBO-opleidingen. Het doel is deze categorie mensen werkervaring te laten opdoen in het kader van internationale samenwerking, naast het leveren van een meetbare bijdrage aan het functioneren van de ontvangende organisatie (OS relevantie). Onderscheid wordt gemaakt naar:
 - ⇒ Multilaterale Assistent Deskundigen: assistent-deskundigen die in dienst treden bij de Verenigde Naties.
 - ⇒ Bilaterale Assistent Deskundigen: assistent-deskundigen die worden toegevoegd aan een door Nederland gefinancierde bilaterale ontwikkelingsactiviteit.
 - ⇒ ONRI: Assistent-deskundigen die te werk worden gesteld binnen ontwikkelingsprojecten die door leden van de Organisatie van Nederlandse Raadgevende Ingenieursbureau's (ONRI) worden geïmplementeerd.
- **Suppletie Deskundigen:** het programma voor suppletie deskundigen is een specifieke vorm van technische assistentie. Het wordt gefinancierd uit een speciaal voor dit doel gereserveerd budget, dat wordt beheerd door HPI. De directe doelstelling is de versterking van capaciteit van (semi-) overheidsdiensten en autonome (niet-commerciële) organisaties door het leveren van deskundigen voor functies die lokaal nog niet kunnen worden geleverd.

In termen van kosten bestaan er geen significante verschillen tussen (a) de kosten van de verschillende categorieën van assistent-deskundigen, en (b) de kosten van bilaterale deskundigen en suppletie deskundigen. Kengetallen voor deze twee categorieën, samengesteld uit het Jaarplan 1999 en het Jaarrapport 1998 van HPI, zijn gepresenteerd in de onderstaande tabel.

Tabel 2: Kengetallen voor HPI

	1997	1998	1999 (plan)
Aantal uitgezonden experts (q)	• 434 assistent deskundigen • 180 deskundigen	• 465 assistent deskundigen • 200 deskundigen	• 480 assistent deskundigen • 200 deskundigen
Totaal bedrag (p) (excl. overhead)	• f 56 miljoen (assistent deskundigen) • f 30 miljoen (deskundigen) • f 2 miljoen (overige ³)	• f 72 miljoen (assistent-deskundigen) • f 33 miljoen (deskundigen) • f 4.6 miljoen (overige)	• f 66 miljoen (assistent deskundigen) • f 35 miljoen (deskundigen) • f 16 miljoen (overige)
Gem. aantal personeelsleden in Nederland (r)	40.0 fte	35.5 fte	30 fte
Kosten per uitzending (q/p)	f 143.300	f 164.800	f 172.000
Aantal uitzendingen per personeelslid (q/r)	15.4	18.7	22.7
Overhead	ca. f 5.4 mln.	ca. f 4.8 mln.	ca. f 4.1 mln.
Overhead per uitzending	f 8.795	f 7.218	f 6.029

Bron: Jaarrapport 1998, Jaarplan 1999

Naast het (assistent-) deskundigen programma verzorgt HPI, namens de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, de recrutering en uitzending van deskundigen voor korte uitzendingen - tot maximaal een half jaar - ter ondersteuning van de reguliere project hulp, als verkiezingswaarnemer en voor andere specifieke taken in het kader van noodhulp en humanitaire hulpverlening. In 1998 betrof dit in totaal 171 missies.

2.3 Bepalen van kwantiteit en kwaliteit

De kwantiteit van het totaal aantal uit te zenden personeel wordt enerzijds bepaald door het beschikbare budget en de hoeveelheid aanvragen, en anderzijds door de hoeveelheid aanvragen voor assistentie die voldoen aan de door HPI opgestelde kwalitatieve criteria.

De kwaliteit van de uitzendingen wordt mede bepaald aan de hand van criteria toegepast tijdens de beoordeling van de financieringsaanvragen door HPI, en bij de beoordeling van de outputs van de deskundigen. Bij de beoordeling van aanvragen wordt bijvoorbeeld gekeken in hoeverre de te plaatsen ontwikkelingswerker werkelijk nuttig werk kan verrichten. Bij de beoordeling van de outputs van de deskundigen dient met name gedacht te worden aan het door HPI ingestelde 'competentie

³/. Onder deze post vallen: selectie, voorbereiding, begeleiding en studieverlof (assistent-)deskundigen, wachtgeld en 'diversen'.

management', waarin elke uitgezonden werknemer beoordeeld wordt op het al dan niet behalen van objectief vast te stellen project doelen. Elk verzoek tot het verlenen van TA wordt in beginsel getoetst aan deze criteria. In een externe evaluatie (Hoebink c.s.) werd echter terecht gesteld dat een duidelijk oordeel over de kwaliteit van de TA moeilijk is, omdat het begrip TA te ruim omschreven zou zijn, terwijl separate doelstellingen en beoogde effecten voor de inzet van TA ontbreken.

2.4 Kostenbewustheid

Deels als gevolg van extern opgelegde bezuinigingsoperaties is er sprake van een toenemende kostenbewustheid bij HPI. De personeelsomvang van HPI is gedurende de laatste jaren met meer dan 25% gereduceerd. Volgens de organisatie zelf zijn binnen de bestaande structuur van HPI nauwelijks meer efficiency voordelen te behalen. Verdere efficiëntieverhoging is, zo stelt HPI, alleen mogelijk door een verandering in het takenpakket.

Administratieve procedures zijn behoorlijk vereenvoudigd en HPI blijft streven naar een afslanking van haar organisatie. Een andere manier om kosten in de hand houden, is door maximale salaris schalen voor uit te zenden ontwikkelingswerkers van te voren reeds vast te leggen. Hierbij volgt HPI het voorbeeld van SNV. In het kader van kostenbesparing is ook het voornemen van HPI om per 1999 deskundigen slechts te plaatsen voor de duur van minimaal 18 maanden en hen maximaal 36 maanden uit te zenden.

Kengetallen als de hoeveelheid selectie-interviews per werknemer, en het aantal telefoongesprekken, worden sinds kort bijgehouden voor personeel werkzaam bij HPI. Deze komen ook in functionerings gesprekken aan de orde. Een eerste start is voorts gemaakt met het gedifferentieerd betalen van salarissen van HPI personeel naar prestaties, via een terugkoppeling van het resultaat van beoordelingsgesprekken naar de besluitvorming rond arbeidsvoorwaarden. Echter, hier is de organisatie wel gebonden aan de voorschriften die hierover bestaan in het kader van de BBRA.

3. EXTERNE EN INTERNE STURING VAN HPI

3.1 De Bestuurders van HPI

HPI vormt een integraal onderdeel van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waardoor er geen sprake is van 'externe' aansturing. Als onderdeel van het ministerie wordt de afdeling HPI 'aangestuurd' door het plaatsvervangend Hoofd DGIS. Er is derhalve geen sprake van een scheiding van beleidsvorming en -uitvoering, monitoring en evaluatie.

Tegen die achtergrond, bestaat bij HPI de indruk dat een duidelijkere scheiding tussen de beleidsmakers en de uitvoeringsorganisaties. HPI denkt zichzelf in die constellatie een meer inhoudelijke rol toe, en zal alsdan mogelijk afstand willen/moeten doen van taken die met de uitzending zelf verband houden. BMB merkt daarbij op dat er inderdaad veel te zeggen valt voor een dergelijke constructie, zij het dat de HPI output, in termen van beleidsvorming terzake van TA, in dat geval aanzienlijk dient toe te nemen in vergelijking tot hetgeen de laatste 10-15 jaar gerealiseerd is.

3.2 Sturingsinstrumenten

De voornaamste 'aansturing' van HPI vindt plaats door middel van het jaarlijks door de Minister te bepalen budget (i.c. sturing op input). HPI werkt met meerjaren plannen waarin ze haar wensen voor de middellange termijn tot uitdrukking brengt. Uiteindelijk betreft de hoogte van het budget van HPI een politieke beslissing.

Behalve de bepaling van de hoogte van het budget, is HPI volledig vrij om te sturen op kwaliteit, kwantiteit en kosten van haar output. Er leek tot voor kort weinig behoefte bij het ministerie om zich met invulling van de taak van HPI te bemoeien. Onlangs is echter een twee-wekelijks gesprek tussen de plaatsvervangend Directeur-generaal en HPI ingesteld, waarin behalve financiële kwesties ook programmatische punten aan de orde (kunnen) komen.

HPI wordt in zekere zin ook 'aangestuurd' door het OS beleid, al wordt het specifieke beleid ten aanzien van de uitzending van personeel in beginsel bepaald door HPI zelf. Een concrete vertaling (door HPI) van algemeen OS beleid naar het aantal, de kwaliteit en de kosten van het uit te zenden personeel ontbreekt vooralsnog. Daar waar enkele jaren geleden 'de zichtbaarheid' van Nederlandse deskundigen in het veld benadrukt werd als belangrijke doelstelling, lijkt momenteel het formuleren van kwaliteitscriteria en het koppelen van de inzet van deskundigen aan specifieke beleidsdoelen van BuZa/OS een belangrijkere plaats in te nemen.

Niet-jaarlijkse sturing vindt plaats door middel van extern uitgevoerde evaluaties. Voor zover bekend zijn de afgelopen jaren een tweetal extern georganiseerde evaluaties van (delen van) het TA programma uitgevoerd. Aanbevelingen naar aanleiding van recent onderzoek, uitgevoerd door de Katholieke Universiteit Nijmegen, hebben voor wat betreft de doelmatigheid van de HPI organisatie geleid tot een duidelijkere beschrijving van de te verwachten output(s) en impact van de door HPI georganiseerde uitzendingen, alsmede het in het veld plaats laten vinden van de monitoring van de effecten van TA, en het invoeren van een 'scanning instrument' om op hoofdlijnen te sturen.

Over het algemeen streeft de organisatie naar meer vraaggestuurdheid, een grotere flexibilisering van contracten en betere monitoring. HPI merkt hierover in het Jaarplan 1999 op dat het een situatie beoogt waarin 'niet langer de 'programma-regels' maar de verhouding prijs-kwaliteit-effectiviteit de uiteindelijke uitzendmodaliteit bepalen, waarbij ook de mogelijkheid tot de inzet van consultants middels gespecialiseerde bureaus wordt open gelaten'. Benadrukt wordt daarbij dat ten aanzien van kwaliteitseisen geen concessies zullen worden gedaan. Ook zal de inzet van andere vormen van TA, zoals het faciliteren van zogenaamde 'twinning-constructies' in 1999 onderzocht worden.

BIJLAGE IV

BIJLAGE IV PROFIEL VAN CZK

Personele Uitzending door het Directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Het voormalige Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken (KabNA) is in het belang van een verbeterde samenhang van beleid per 1 juli 1998 volledig omgevormd en geïntegreerd in het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Personele uitzending valt thans onder de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties (CZK) van het ministerie van BZK.

In het licht van de recente integratie is de organisatie momenteel in beweging. Beleid en procedures worden herzien, en de huidige wijze van (personele) samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba is onderwerp van discussie. Datzelfde geldt voor de rol die daarbij voor CZK is weggelegd. Tijdens een gesprek met BMB gaven vertegenwoordigers van CZK aan dat hun deelname aan het onderhavige IBO onderzoek hen mogelijk op weg zou kunnen helpen om de interne sturing te verbeteren. Om die reden had CZK zelf het initiatief genomen tot deelname. Meer specifiek gaf men aan te willen leren van andere organisaties ten behoeve van professionalisering van uitzending van personeel door verbeterde sturing en het ontwikkelen van indicatoren voor het meten van resultaat.

Aangezien de aanpassingen binnen CZK nog in een beginstadium verkeren zijn de ‘huidige’ sturingsrelaties ten aanzien van personele uitzending feitelijk nog niet uitgewerkt. Om deze reden valt de nadruk van dit hoofdstuk, naast de beschrijving van CZK (par. 1), op het in kaart brengen van de outputs (par. 2) en beoordeling van de ‘meetbaarheid’ hiervan. Een overzicht van externe en interne instrumenten voor sturing is gegeven in respectievelijk paragrafen 3 en 4.

1. BESCHRIJVING VAN CZK

1.1 Missie en Doelstellingen

Het doel van de samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba is het vergroten van de zelfredzaamheid van de Nederlandse Antillen en van Aruba. De basisvoorwaarden hiervoor zijn ‘gezonde openbare financiën en deugdelijk openbaar bestuur’¹.

Personele-samenwerking is één van de ‘instrumenten’ om deze algemene doelstelling te bereiken. Het instrument wordt mede ingezet gezien de beperkte omvang van de arbeidsmarkt van de Nederlandse Antillen en Aruba, waardoor zij ten dele zijn aangewezen op deskundigheid van buitenaf. Op aanvraag van diverse instellingen in deze landen wordt door en vanuit Nederland personeel voor korte of lange tijd beschikbaar gesteld².

1.2 Kerntaken van CZK

De formulering, coördinatie en uitvoering van beleid valt onder de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal CZK, ministerie van BZK.

¹/ Rijksbegroting 1999, Begroting IV (p. 2 en 4).

²/ Nota ‘De Personele Samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba’, KabNA, september 1997 (p.1)

Naast deze kerntaak is CZK verantwoordelijk voor:

- het beoordelen van aanvragen voor de financiering van projecten/technische assistentie (TA)
- (ondersteuning bij werving, selectie en voorbereiding van uitzendingen)
- het opstellen van beschikkingen voor uitzendingen
- sluiten/beheer van uitzendcontracten met uit te zenden personeel
- het financieren van de uitzendingen
- het zorgdragen voor de (ontwikkeling/stroomlijning van) uitzendvoorwaarden

De kernactiviteit van CZK is de (regeling van) financiering van de uitzendingen. De uitvoering van de overige taken verschilt per beleidssector. Zo zijn de (vak)departementen, de belastingdienst, de rechterlijke macht, gemeenten en VNG de laatste jaren in toenemende mate betrokken geraakt bij de voorbereiding en uitvoering van de uitzending van personeel naar de Nederlandse Antillen en Aruba.

In de praktijk selecteren de belastingdienst en de rechterlijke macht de deskundigen zelf, en worden overige deskundigen via de instellingen per beleidssector geselecteerd - CZK is slechts in beperkte mate betrokken bij deze selectie³. Ook met betrekking tot het afsluiten en beheer van contracten vervult de belastingdienst deze formaliteiten zelf. CZK vervult deze functie voor de overige uitzendingen (via de instellingen per sector en voor de rechterlijke macht). Inhoudelijke monitoring en evaluatie van de inzetten is de primaire verantwoordelijkheid van de instellingen in de Nederlandse Antillen/Aruba, en de voor de desbetreffende sector relevante instelling in Nederland.

1.3 Organisatie en Personeel

Het organigram van het directoraat-generaal CZK is bijgesloten in Annex A.

De *directie Koninkrijksrelaties* is verantwoordelijk voor beleidsvorming/coördinatie en voor het beoordelen van financieringsaanvragen. De directie beschikt in totaal over 25 fte, inclusief de bij de beoordeling betrokken 'pool' van beleids- en beleidsondersteunende medewerkers. Binnen de directie zijn 2 fte's full-time beschikbaar voor uitzendingen, en 2 fte's voor beheer⁴.

De *Stafafdeling Beheer*, met name de Sectie Personeel en Uitzendingen (Sectie P&U) is verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van de personele samenwerking, o.m. het afsluiten en beheer van contracten met deskundigen, organiseren van de voorbereiding van uitzendingen (psychologische test, medische keuring, voorlichting), en het werken aan verbetering van kwaliteit en efficiëntie van de diensten⁵. Binnen de Sectie P&U (totaal 9 werknemers; 7 fte) is een taakverdeling gemaakt voor (i) korte uitzendingen, (ii) lange uitzendingen (langer dan 1 jaar), en (iii) uitzendingen van leden van de rechterlijke macht⁶, waarvoor 3 à 4 fte beschikbaar is gesteld⁷.

Uitgaande van de full-time betrokkenheid bij de uitzendingen van 8 fte (4 bij de Directie Koninkrijksrelaties en 4 bij de Stafafdeling Beheer, Sectie P&U) in de jaren 1997-1999, kan een ruwe inschatting worden gemaakt van de personeelskosten per uitzending, op basis van de gemiddelde prijs per fte aangegeven voor de 'loonkosten ambtelijk personeel' Nederland (Rijksbegroting 1999, IV/ Koninkrijksrelaties (p.19)). De werkelijke personeelskosten per uitzending zijn nog onbekend.

³/. 'Werving en selectie' is echter wél opgenomen in de taakomschrijving van één van de medewerkers van CZK; 'Presentatie Sectie Personeel en Uitzendingen', Stafafdeling Beheer, CZK (geen datum), p. 4

⁴/. Verslag (concept) IBO gesprek met CZK, d.d. 28 januari 1999 (p.3)

⁵/. Plannen voor de verbetering van kwaliteit en efficiëntie zijn thans nog niet uitgewerkt.

⁶/. 'Presentatie Sectie Personeel en Uitzendingen', Stafafdeling Beheer, CZK (geen datum), p. 4 & 5

⁷/. Gesprek CZK-BMB, d.d. 11 februari 1999

Tabel 1: Inschatting van loonkosten CZK voor de uitzending van personeel

	1997	1998	1999
q: Aantal personeel (fte)	8	8	8
p: Gem. prijs per fte	86,000	98,000	94,000
q*p: Totale loonkosten	688,000	784,000	752,000

Voor 1999 betreft het bedrag de 'geraamde' prijs per fte

Deze bedragen zijn exclusief de 'overige personele uitgaven (bijv. kosten uitzendkrachten) en omvatten de loonkosten van actief en niet-actief personeel' (Rijksbegroting 1999, IV (p.19)). Ook is het personeel ingezet door de overige betrokken instellingen niet meegerekend.

Tevens kan een eveneens ruwe inschatting worden gemaakt van de apparaatskosten voor het uitzenden van personeel uitgaande van 8 fte's per jaar in 1997-1999, en de apparaatskosten per fte in Nederland op basis van de 'algemene uitgaven materieel' en de gemiddelde bezetting in fte's (Rijksbegroting 1999, IV (p.19)).

Tabel 2: Inschatting van apparaatskosten voor de uitzending van personeel

	1997	1998	1999
Apparaatskosten per fte	89,541	83,607	75,689
Aantal fte	8	8	8
Inschatting apparaatskosten	716,328	668,852	605,508

De 'algemene uitgaven materieel' omvatten huisvestings- en bureaunkosten, reis-, pensioen- en verhuiskostenvergoedingen, kosten verbonden aan intercontinentale personeelwisselingen, dienstreizen binnen- en buitenland, uitgaven voor studie, vorming en opleiding. Niet meegerekend zijn de 'aanschaffingen' (meubilair, computers, etc.) en de 'verdeling huisvestingsbudgetten'. Ook zijn niet meegerekend de apparaatskosten van de overige betrokken instellingen per beleidssector.

1.4 Inputs van CZK

Financieringsbronnen

De uitzending van personeel wordt gefinancierd middels de Rijksbegroting (Begroting IV/ Koninkrijksrelaties). De voor personele uitzending relevante uitgavenposten zijn:

- de 'samenwerkingsmiddelen', onderverdeeld in sectoren (of 'beleidsvelden')
- de 'bijstand rechterlijke macht' (financiering van toeslagen op lokale bezoldiging)

Het instrument personele uitzending is slechts één van de instrumenten gefinancierd uit de post 'samenwerkingsmiddelen', naast bijv. projectfinanciering. De totale uitgaven voor personele uitzending worden wel apart verantwoord in de Rijksbegroting (niet per beleidssector), maar er is geen toelichting geboden ten aanzien van de specifieke kosten die in deze berekening zijn opgenomen.

De ontwikkeling van uitgaven voor personele samenwerking ('samenwerkingsmiddelen' inclusief goedkeuringen voor 'bijstand rechterlijke macht') is weergegeven in de volgende Tabel.

Tabel 3: Ontwikkeling van Uitgaven Personele Samenwerking (1992-1999) ⁸

Jaar	Personele Samenwerking (*) (f mln.)	Totale Samenwerkingsmiddelen (*) (f mln.)	PS als % van totale Samenwerkingsmiddelen
1992	40,0	394,6	10%
1993	57,8	209,9	27%
1994	48,2	230,7	21%
1995	67,8	236,5	29%
1996	78,1	329,5	24%
1997	59,8	298,4	20%
1998	72,6	309,5	23%
1999	76,3	239,1	32%

(*) Inclusief goedkeuringen voor 'bijstand rechtelijke macht'

Deze tabel toont een verschuiving in de laatste jaren in de financiering van projecten naar personele samenwerking, welke volgens de Rijksbegroting 1999, IV (p.5) veroorzaakt wordt door de actuele sociaal-economische problematiek in de Nederlandse Antillen en Aruba, de toenemende betrokkenheid bij personele samenwerking van vakdepartementen en overige instellingen per beleidssector in Nederland, en de toenemende planningscapaciteit in de Nederlandse Antillen en Aruba.

Naast de uitgaven voor personele samenwerking en voor de bijstand rechterlijke macht financiert CZK de verplichte trainingen (KIT), en de 'assessment' van deskundigen ter voorbereiding van de uitzendingen. Inzicht in de voorbereidingskosten op jaarbasis is niet voorhanden, daar deze in de Rijksbegroting 1999 (IV) niet expliciet worden vermeld.

Tevens dragen de vakdepartementen en overige (overheids)instellingen in Nederland bij aan de kosten van personele uitzending d.m.v. de uitvoering van taken die niet door CZK worden uitgevoerd (b.v. voorbereiding van inzetten, contractbeheer, afhankelijk van de gemaakte afspraken met CZK). Ook dragen de Nederlandse Antillen en Aruba een gedeelte van de kosten, en betalen die landen in sommige gevallen het salaris van de deskundigen (b.v. salaris voor bijstand rechtelijke macht; CZK financiert ade 'toeslag' op dit salaris).

Samenvattend is in de bovenstaande tabel niet inbegrepen:

- voorbereidingskosten (bijv. trainingen) en administratieve kosten t.b.v. de uitzendingen door CZK
- kosten van personeel en apparaatskosten CZK
- kosten gemaakt door (vak)departementen en overige instellingen in Nederland voor de voorbereiding, uitvoering en nazorg van de uitzendingen
- financiering t.b.v. de uitzendingen door instellingen in de Nederlandse Antillen en Aruba

Gegevens over de totale uitgaven (inclusief de bijdragen van de overige betrokken instellingen in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba) voor de uitzending van personeel, de financieringsbronnen en lastenverdeling zijn niet te achterhalen in de huidige wijze waarop de gegevens door CZK worden gepresenteerd.

⁸/. Bron: 1992-1996: Nota 'De Personele Samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba', KabNA, september 1997 (p.5); 1997-1999: Rijksbegroting 1999, Begroting IV (p. 25, 31, 36)

Niet-financiële inputs

Niet-financiële inputs van CZK zijn: de resultaten van (een eenmalige) evaluatie van het voormalig KabNA; Nederlands beleid met betrekking tot de samenwerking, in brede zin, met de Nederlandse Antillen en Aruba; informatie verkregen via documentatie van, en informele contacten met organisaties die technische bijstand verlenen (bijv. DGIS, de UN, de Wereld Bank en de EU).

2. MEETBAARHEID VAN PRESTATIES

2.1 Outputs van CZK

De directe outputs van CZK m.b.t. personele uitzending zijn:

- uitgezonden personeel (aantal contracten of missies)
- notities (beleid, uitzendvoorwaarden)

Tussentijdse outputs bij de uitzending van personeel zijn de ‘behandelde aanvragen’, en de ‘voorbereidingen’ van de deskundigen voor de uitzending (training, assessments).

Als ‘niet-tastbare’ outputs worden aangemerkt de ‘zichtbaarheid’ van Nederlandse deskundigheid in de Nederlandse Antillen en Aruba, en de ‘versterkte onderlinge banden tussen Antilliaanse/Arubaanse en Nederlandse instellingen’⁹ ten behoeve van betere formele en informele uitwisseling van kennis en informatie tussen de landen van het Koninkrijk.

2.2 Kostprijsberekening/doelmatigheidskengetallen

De directe en tussentijdse outputs van CZK zijn duidelijk identificeerbare ‘eenheden’, en in principe goed meetbaar in termen van kwantiteit en kosten. Vanwege de op het moment van dit onderzoek ontbrekende kerngegevens ten aanzien van de kosten van beleidsontwikkeling, voorbereidingskosten, en aantallen behandelde aanvragen, volgt hierna alleen een inschatting van de kosten van de personele uitzendingen. Voor de ‘uitzending personeel’ wordt een onderscheid gemaakt naar:

- korte missies (korter dan 1 jaar - doorgaans gerichte adviesopdrachten)
- lange missies (langer dan 1 jaar - doorgaans vervulling van openstaande vacatures)
- bureau uitzendingen
- uitzendingen van leden van de rechterlijke macht

De korte en lange missies betreffen voornamelijk de uitzending van Nederlandse ambtenaren naar de Nederlandse Antillen en Aruba. Bureau uitzendingen zijn uitzendingen van consultants, die voor specifieke opdrachten tijdelijk worden ingehuurd. Deze drie typen uitzendingen worden gefinancierd uit de ‘samenwerkingsmiddelen’ opgenomen in de Rijksbegroting IV. De volgende tabel geeft inzicht in de gemiddelde kosten per type uitzending gefinancierd uit de ‘samenwerkingsmiddelen’ voor het jaar 1999¹⁰.

⁹/. Nota ‘De Personele Samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba’, KabNA, september 1997 (p.10)

¹⁰/. Zoals reeds aangegeven in paragraaf 3.1 (‘financiering’) is in de Rijksbegroting 1999 (IV) geen toelichting geboden ten aanzien van de diverse kosten die in de berekening van de kosten personele samenwerking zijn opgenomen.

Tabel 4: Gemiddelde kosten per type uitzending (1999) ¹¹

	Korte missies	Lange missies	Bureau uitzendingen
Aantal missies	124	240	116
Gemiddelde kosten per missie	107,000	149,000	235,000
Totale kosten	13,268,000	35,760,000	27,260,000

De ontwikkeling van de gemiddelde kosten per missie (korte, lange, en bureau uitzendingen) in de periode 1997-1999 is weergegeven in de volgende tabel. Opmerkelijk is dat de totale kosten voor de missies in 1999 (tabel 4) niet in lijn zijn met de totale kosten 'uitzending personeel' in 1999 (tabel 5).

Tabel 5: Ontwikkeling van de kosten 'uitzending personeel' (1997-1999) ¹²

	1997	1998	1999
Totaal aantal missies (q)	403	457	480
Gemiddelde kosten per missie (p)	137,868	151,422	151,375
Totale kosten (q x p)	55,561,000	69,200,000	72,660,000

Nogmaals zijn in deze berekening niet opgenomen de eerdergenoemde kosten (paragraaf 1.4, 'Inputs van CZK'), bij voorbeeld apparaatskosten, kosten van personeel CZK, bijdragen aan de kosten van overige instellingen in Nederland en de Nederlandse Antillen/Aruba.

De kosten voor de uitzendingen ten behoeve van de 'bijstand rechtelijke macht' zijn in de Rijksbegroting (IV) apart weergegeven. Voor de bijstand rechterlijke macht financiert CZK de toeslagen op het lokale salaris, dat door de Nederlandse Antillen en Aruba aan de deskundigen wordt uitbetaald. De ontwikkeling van de kosten van de toeslagen per uitzending zijn weergegeven de volgende tabel.

Tabel 6: Ontwikkeling van de kosten 'bijstand rechtelijke macht' (1997-1999) ¹³

	1997	1998	1999
Aantal missies (q)	32	31	32
Gemiddelde toeslag	74,625	75,387	75,156
Totale bezoldigingstoelag	2,388,000	2,337,000	2,405,000

In deze berekening zijn niet opgenomen de overige kosten, bij voorbeeld huurtegemoetkomingen, tegemoetkomingen van studerende kinderen van de deskundigen, en declaraties m.b.t. premies volksverzekeringen. In 1999 is voor deze kosten een bedrag van f1,2 mln beschikbaar gesteld. Ook zijn niet opgenomen de aanvullende terugzendpremie à f150,000 per uitzending.

Op basis van deze berekeningen worden in 1999 in totaal 512 missies gefinancierd door CZK voor een totaalbedrag van f76,265,000 (f72,660,000 + f2,405,000 + f1,200,000) ofwel f148,955 per missie. Met inbegrip van eerder gegeven ruwe inschatting t.a.v. de loon- en apparaatskosten voor personele uitzending (respectievelijk f752,000 en f605,508 in 1999) kunnen de kosten worden ingeschat op: f151,606 per missie.

¹¹/ Rijksbegroting 1999 (IV), p. 36

¹²/ Rijksbegroting 1999 (IV), p.36

¹³/ Rijksbegroting 1999 (IV), p.26

2.3 Bepalen van Kwantiteit en Kwaliteit

De kwantiteit van het totaal aantal uit te zenden personeel wordt voornamelijk bepaald door de omvang van het beschikbaar gestelde budget van CZK, op basis van de 'gearticuleerde behoefte' van de Nederlandse Antillen en Aruba ¹⁴. In de praktijk is echter de uitzending van personeel sterk aanbod gestuurd ¹⁵. Binnen het totaal aan uitzendingen worden prioriteiten gesteld voor uitzending binnen de verschillende beleidssectoren in het kader waarvan de deskundigen worden ingezet. Dit is te zien aan de goedgekeurde middelen voor (personele) samenwerking in 1997, waarbij het overgrote deel van de hulp (77%) werd besteed aan de drie prioriteitsgebieden van het Nederlandse beleid ten aanzien van de Nederlandse Antillen en Aruba: rechtshandhaving, bestuursondersteuning en overheidsfinanciën ¹⁶.

De kwaliteit van de uitzendingen wordt bepaald aan de hand van criteria toegepast tijdens de beoordeling van de financieringsaanvragen door CZK. In de procedureregels zijn bij voorbeeld criteria opgenomen met betrekking tot de gewenste expertise, een functieomschrijving en een functiewaardering ¹⁷. Echter, zoals in paragraaf 1.2 ('kerntaken') al is aangegeven, is CZK slechts in beperkte mate betrokken bij de werving, selectie of (inhoudelijke) monitoring van deskundigen, waardoor de toetsing van de daadwerkelijk geleverde kwaliteit in het gedrang komt.

Met ingang van 1 januari 1998 is een 'formaat' voor financieringsverzoeken ingevoerd waarin expliciete verantwoording wordt gevraagd van het aantal en de gewenste deskundigheid van de te leveren experts. Tevens werkt CZK thans aan de invoering van een 'evaluatie- en monitoringroutine' met behulp van het formaat voor financieringsverzoeken (Rijksbegroting 1999, IV (p.12). Er is echter momenteel nog geen inzicht in hoeverre het nieuwe 'formaat' bijdraagt aan een betere monitoring en evaluatie (door CZK) van de kwantiteit, kwaliteit en kosten van de personele uitzending.

2.4 Kostenbewustheid

Overwegingen ten aanzien van de prijs/kwaliteit verhoudingen spelen nauwelijks een rol bij de uitzendingen van personeel naar de Nederlandse Antillen en Aruba. Ook al zijn de kosten van korte uitzendingen relatief gunstiger dan de kosten van lange missies en bureau uitzendingen, spelen kostenoverwegingen in de praktijk niet altijd een doorslaggevende rol bij de beoordeling van verzoeken tot personele bijstand. De bereidheid om een verzoek om ondersteuning tegemoet te komen 'weegt in het algemeen zwaarder' ¹⁸. Kostenbewustheid wordt niet bevorderd door de regeling dat de Nederlandse Antillen en Aruba slechts in geringe mate bijdragen aan de financiering van de inzetten. De aanvragende instanties hebben dus in de huidige opzet geen financieel belang bij een kosteneffectieve aanpak van de personele samenwerking. 'Er is geen prikkel ingebouwd om de inzet van externe deskundigen te beperken en af te bouwen' ¹⁹.

In de Rijksbegroting 1999, IV (p.5) is wel opgemerkt dat door de aanzienlijke aanwas aan projecten en financieringsverzoeken ten behoeve van de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba er thans meer behoefte bestaat aan 'nadere prioriteitstelling bij het toekennen van financiële middelen en tot een stringent begrotingsbeheer'. De plannen hiervoor bij CZK zijn thans in voorbereiding.

¹⁴/. Nota 'De Personele Samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba', KabNA, september 1997 (p.2)

¹⁵ /. Gesprek CZK-BMB, d.d. 11 februari 1999

¹⁶ /. Nota 'De Personele Samenwerking ...', KabNA, september 1997 (p.6)

¹⁷ /. Nota 'De Personele Samenwerking ...', KabNA, september 1997 (p.8)

¹⁸ /. Nota 'De Personele Samenwerking...', KabNA, september 1997 (p.21)

¹⁹ /. Nota 'De Personele Samenwerking...' KabNA, september 1997 (p.22)

3. EXTERNE EN INTERNE STURING VAN CZK

3.1 De Bestuurders

De uitzending van personeel gefinancierd door het directoraat-generaal CZK wordt, als onderdeel van het ministerie van BZK, niet bestuurd van 'buitenaf'. Beleidsvorming en coördinatie is de taak van CZK, en datzelfde geldt voor het 'toepassen' van beleid bij de beoordeling van aanvragen voor financiering. Binnen CZK zijn meerdere 'bestuurders' betrokken bij de deelprocessen: de Stafafdeling Beheer met betrekking tot het ontwikkelen en vaststellen van de uitzendvoorwaarden; de Directie Koninkrijksrelaties voor de beleidsvorming en beoordeling van de financieringsaanvragen; en de directie FEZ van het ministerie BZK voor begrotingsbeheer.

3.2 Sturingsinstrumenten

De voornaamste 'aansturing' van CZK vindt plaats door middel van de (financiële) beperkingen gesteld in de Rijksbegroting, IV/ Koninkrijksrelaties. In paragraaf 2.3 ('bepalen van kwantiteit/kwaliteit') is reeds genoemd dat de omvang van het budget richting geeft aan het aantal te financieren uitzendingen per jaar. Er is dus sprake van externe (financiële) input, maar nauwelijks van 'sturing'.

In de Rijksbegroting 1999, IV (p.35) zijn kengetallen opgenomen voor de onderbouwing van de raming van het instrument 'personele samenwerking' voor de jaren 1997-1999. Deze kengetallen geven 'inzicht' in het aantal uitzendingen en het gemiddelde bedrag per jaar, maar worden niet gebruikt als uitgangspunt voor de (externe of interne) aansturing, monitoring of evaluatie van CZK.

De directie FEZ van het ministerie van BZK is vanaf 3 augustus 1998 verantwoordelijk voor het beheer van de begroting van CZK. Tijdens de begrotingsvoorbereiding, uitvoering, en verantwoording is FEZ belast met controllersfunctie en vervult zij als zodanig zowel financieel-economisch beleidsmatig als procedureel een toetsende en coördinerende rol. Tevens tracht FEZ een zo rechtmatig en doelmatig mogelijke besteding van de beschikbare middelen te bevorderen (Rijksbegroting 1999, IV, p.12). Er is thans geen informatie beschikbaar om het functioneren van FEZ ten aanzien van de 'ondersteuning voor doelmatige besteding' van de voor personele uitzending beschikbare middelen te kunnen beoordelen.

Een concrete 'vertaling' van beleid naar aantal, kwaliteit en kosten van het uit te zenden personeel vindt niet plaats, mede door het gebrek aan beleidscoördinatie tussen de betrokken instellingen in Nederland, en die in de Nederlandse Antillen en Aruba. In 1997 werd de behoefte gesignaleerd om het beleid ten aanzien van de personele samenwerking te structureren: 'Het gevoel bestaat dat personele bijstand ten dele nog te zeer op ad hoc basis wordt ingezet, waardoor de doelmatigheid van dit instrument niet geoptimaliseerd kan worden' ²⁰.

In het licht van de versnippering van beleid en beleidsuitvoering is, naast de integratie van KabNA in BZK in 1998, onlangs de *Interdepartementale Commissie Koninkrijksrelaties (ICKR)* in het leven geroepen (onder voorzitterschap van de dg-CZK). De ICKR heeft de taak advies uit te brengen aan de staatsecretaris van BZK en de betrokken ministers om 'de samenhang in het beleid te verbeteren en om tot een effectieve en efficiënte uitvoering te komen' ²¹. De implicaties hiervan voor de aansturing van CZK met betrekking tot de vormgeving en uitvoering van personele uitzending komen niet tot uitdrukking in de voor dit onderzoek beschikbaar gestelde documenten.

²⁰/. Nota 'De Personele Samenwerking...', KabNA, september 1997 (p.2)

²¹/. Instellingsbeschikking voor de ICKR, november 1998

Niet-jaarlijkse sturing heeft plaatsgevonden in de vorm van een evaluatie van de personele samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba, uitgevoerd door UNDP in 1996. Het doel van deze evaluatie was 'to provide responsible authorities with analyses and recommendations permitting them to adjust the TA (technical assistance) policy and improve or re-design the TA management system' ²². De implicaties van deze evaluatie zijn terug te vinden in de huidige inspanningen voor de her-structurering van de organisatie van personele uitzending, het verduidelijken van beleid, en het verbeteren van de werkprocessen (identificatie, beoordeling, werving en selectie, uitvoering, monitoring, en evaluatie). De resultaten van deze inspanningen zijn, vanwege het prille stadium van uitvoering, nog niet te beoordelen op 'doelmatigheid'.

Een belangrijke sturingsinstrument is de beoordeling door CZK van de aanvragen voor de financiering van personele uitzending. Reeds is genoemd dat een 'formaat' is ontwikkeld voor financieringsverzoeken, waarin de kwantiteit, kwaliteit en de kosten van de uitzendingen dienen te worden verantwoord. Tevens biedt het 'formaat' ruimte voor afspraken met betrekking tot de monitoring en evaluatie van de inzetten. Het huidige 'formaat' is ontwikkeld voor financieringsverzoeken voor projecten, maar dient ook te worden gebruikt voor aanvragen voor technische bijstand. De 'checklist' welke is te hanteren ter voorbereiding van de financieringsverzoeken is bijgesloten in Annex B. Het daadwerkelijk functioneren van dit instrument ter bewaking van kwantiteit, kwaliteit en kosten is echter nog niet bekend gezien de recente invoering van dit nieuwe systeem. Tevens is in de voor dit onderzoek beschikbaar gestelde stukken niet geëxpliciteerd hoe de resultaten van monitoring/evaluatie van de inzetten zullen worden 'teruggekoppeld', i.e. worden omgezet naar verbeteringen in de werkwijze van CZK.

Een sturingskans wordt geboden middels de opgestelde overeenkomsten of gemaakte afspraken ten aanzien van de financiering van programma's van instellingen in Nederland (bij voorbeeld VNG en de belastingdienst). Deze sturingskans wordt echter niet benut voor de bewaking van kwaliteit, kwantiteit en de kosten van de uitzendingen door CZK.

Door de bijzondere relatie tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba is er geen sprake van concurrentie tussen de diensten van CZK met andere organisaties. Wel wordt het functioneren van CZK op zekere hoogte vergeleken met soortgelijke organisaties, met name met betrekking tot de uitzendvoorwaarden (bijv. vergelijking met contracten gebruikt door NEDA), en het recentelijk opgesteld formaat voor financieringsaanvragen, waarbij aansluiting is gezocht met vergelijkbare formulieren gebruikt door NEDA, de UN, de Wereld Bank en de EU.

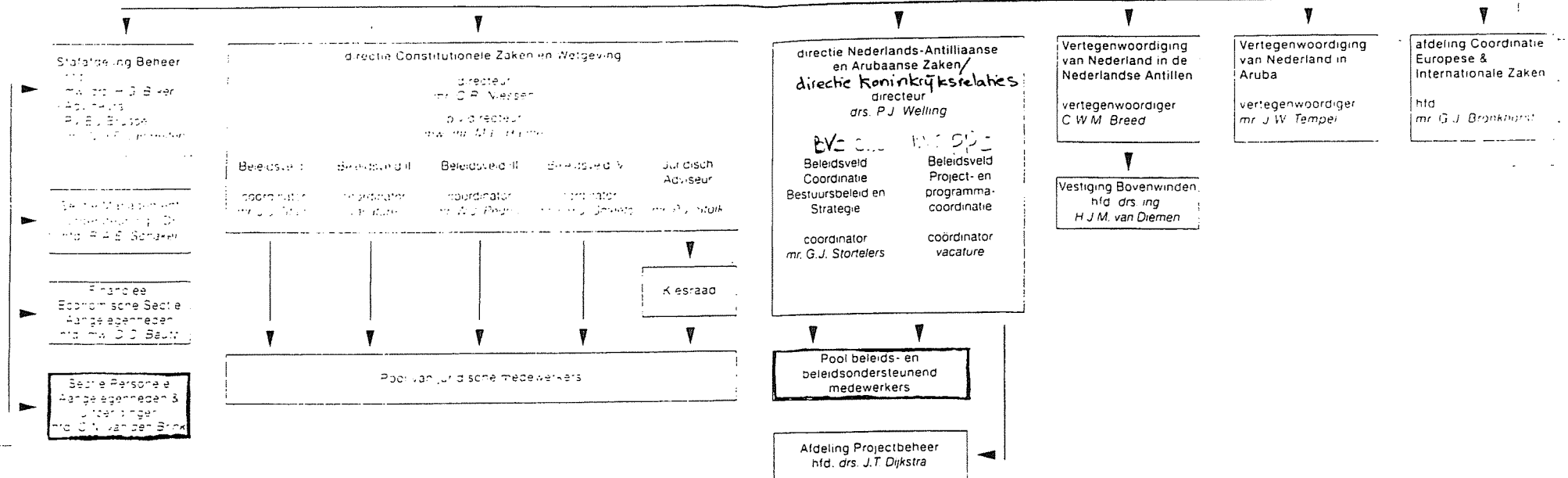
²²/. 'Assessment of Technical Assistance Provided to the Netherlands Antilles within the Kongdom of the Netherlands', UNDP, augustus 1997 (p.3)

BIJLAGE IV (CZK): ANNEX A
Organigram van CZK

Directoraat-generaal Constitutionele Zaken & Koninkrijksrelaties

Directeur-generaal
drs. J. P. Dirkse

div. directeur-generaal
mr. C. R. Niessen



BIJLAGE IV (CZK): ANNEX B
'Checklist' Financieringsaanvragen

3. CHECKLIST

Deze checklist is bedoeld als praktisch en algemeen hulpmiddel bij zowel de projectvoorbereiding (programmavoorbereiding) als de projectbeoordeling (programmabeoordeling). De checklist is, ofschoon direct bruikbaar, globaal van aard. Meer gedetailleerde checklists kunnen naar eigen goeddunken verder worden ontwikkeld binnen het raamwerk dat door de onderstaande checklist wordt verschaft.

1. Relevantie

1. De doelgroepen zijn helder en duidelijk geïdentificeerd.
2. De problemen van de doelgroepen zijn helder en duidelijk beschreven.
3. De probleemanalyse is zorgvuldig en volledig.
4. De ontwikkelingsdoelstellingen maken duidelijk waarom het project/programma belangrijk is voor de gemeenschap.
5. De project/programmadoelstellingen maken duidelijk welke de doelgroepen zijn en welke voordelen met het project/programma voor de doelgroepen zullen worden behaald.
6. De behoefte aan de voorgestelde outputs is helder en duidelijk gedemonstreerd.

2. Haalbaarheid

1. De project/programmadoelstellingen dragen bij aan de ontwikkelingsdoelstellingen.
2. De outputs zijn beschreven als concrete en verifieerbare (te bereiken) resultaten.
3. Alle project/programmadoelstellingen worden bereikt als alle outputs zijn geproduceerd.
4. Alle outputs komen tot stand als alle activiteiten worden uitgevoerd.
5. Alle activiteiten kunnen worden uitgevoerd met alle inputs.

6. Alle belangrijke externe factoren en voorwaarden zijn duidelijk geïdentificeerd.
7. De risico's verbonden aan het project/programma zijn redelijkerwijs ondervangen en acceptabel.
8. De uitvoerende instanties hebben de capaciteit om het project/programma op te starten en uit te voeren.
9. De financiële haalbaarheid van het project is overtuigend aangetoond.

3. Duurzaamheid

1. Adequate bestuurlijke ondersteuning van de relevante overheden is redelijkerwijs te verwachten.
2. De gekozen technologieën zijn geschikt voor de lokale omstandigheden.
3. Het project/programma produceert geen noemenswaardige negatieve omgevingseffecten.
4. Effectieve betrokkenheid en participatie van de doelgroepen bij het project/programma is voldoende verzekerd.
5. De voordelen van het project/programma zullen een voldoende brede bevolkingsgroep ten goede komen.
6. De betrokken instanties kunnen in staat worden geacht om voldoende follow-up te geven aan het project/programma na oplevering.
7. Er is voldoende zekerheid dat de operationele kosten van de outputs, na oplevering, zijn gedekt.
8. De economische voordelen/baten van de outputs, na oplevering, zullen de economische kosten daarvan overstijgen.

**PERSONELE UITZENDING:
MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINGRIJKSRELATIES (BZK)**

Institutioneel kader:

Personele samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba komt voort uit het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (1954), waarin de samenwerkingsrelatie tussen de landen van het Koninkrijk is vastgelegd.

Missie/ doelstellingen:

Het vergroten van zelfredzaamheid van de Nederlandse Antillen en Aruba middels het voor korte en langere tijd ter beschikbaar stellen van Nederlandse deskundigheid (veelal ambtenaren) ten behoeve van de overheden van die landen.

Activiteiten

1. Beleidsontwikkeling en -coördinatie
2. Beoordelen van financieringsaanvragen voor projecten/technische bijstand
3. Afsluiten en beheer van contracten met deskundigen
4. Ondersteuning bij de voorbereiding / uitvoering van de uitzendingen
5. Financieren van de uitzendingen
6. Ontwikkelen/ stroomlijnen van uitzendvoorwaarden
7. Informatievoorziening

Output

1. Gemiddeld 400 uitzendingen per jaar (korte en lange uitzendingen alsmede uitgezonden leden van de rechterlijke macht)

Inputs	<u>Financiële middelen (uitgaven 1998)</u> • Rijksbegroting (IV): f72,7 mln (personele samenwerking en bijstand rechterlijke macht) • Bijdragen (volume onbekend) van overige instellingen in Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba <u>Niet-financiële inputs</u> • Nederlands beleid tav de samenwerkingsrelatie • Richtlijnen van internationale instellingen mbt TA • Informatie uit discussies mbt financieringsaanvragen • Informatie uit (formeel/informeel) discussies met uitgezonden personeel
Personeel omvang	Dir. Koninkrijksrelaties, CZK: 25 fte Sectie Personeel en Uitzending: 9 personen

Evaluaties

- 'Assessment of Technical Assistance Provided to the Netherlands Antilles within the Kingdom of the Netherlands', UNDP, augustus 1997

BIJLAGE V

BIJLAGE V PROFIEL VAN PSO

De Vereniging PSO

Deze Bijlage beschrijft de Vereniging PSO. In paragraaf 1 wordt een beschrijving van deze vereniging gegeven. Een nadere beschouwing van de meetbaarheid van de output van PSO wordt gegeven in paragraaf 2, de wijze en aandachtspunten van externe sturing wordt besproken in paragraaf 3, met in paragraaf 4 de wijze en aandachtspunten van interne sturing van PSO.

1. BESCHRIJVING VAN PSO

1.1 Missie en Doelstellingen

PSO is een samenwerkingsverband van 31 Nederlandse particuliere organisaties die direct of indirect betrokken zijn bij de voorbereiding en uitzending van ontwikkelingswerkers naar landen in het Zuiden, de Centraalaziatische republieken en een aantal landen in transitie. Een lijst van de lidorganisaties van PSO is opgenomen in Annex A van deze Bijlage. PSO ontstond in 1985 uit een fusie van het Jongeren Vrijwilligers Corps (JVC) en OPIT.

PSO beoogt in het kader van het Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid een structurele bijdrage te leveren aan de sociaal-economische ontwikkeling en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Meer specifiek is het beleid van PSO gericht op assistentie bij de totstandkoming van basisvoorzieningen, maatschappij opbouw en humanitaire hulp. Om dit te bereiken richt de Vereniging zich op problemen en behoeften zoals gedefinieerd door de betrokken groepen zelf ¹.

1.2 Kerntaken van PSO

PSO heeft twee programmafinancierings-overeenkomsten (PFO) met het ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking. Het eerste is voor reguliere uitzendingen en de tweede voor humanitaire hulpverlening.

In de overeenkomst voor reguliere uitzendingen staat als kerntaak beschreven dat de Vereniging PSO via het instrument van particuliere personele samenwerking met gastland organisaties in projecten en programma's een duurzame verbetering van de groepen mensen die onder armoede lijden nastreeft. De programma financiering voor humanitaire hulpverlening maakt gebruik van dezelfde formulering als voor het reguliere programma waaraan toegevoegd wordt dat PSO ook projecten en programma's ondersteunt die zijn gericht op het voorkomen en verzachten van rampen en conflicten ².

De Vereniging PSO ziet het naast deze taak vastgelegd in de twee documenten, ook als kerntaak om voor de lid organisaties beleid te ontwikkelen en fora/seminars te organiseren. Deze taken worden niet kostendekkend gefinancierd uit de bijdrage van de lid organisaties.

1.3 Organisatie en Personeel

Het organigram van PSO is opgenomen in Annex B van deze Bijlage.

^{1/}. Bron: (a) Beleidsnota 1996 en (b) Korte schets ten behoeve, van het IBO-onderzoek, nr. 4.32.4/DI99.0012/MM/ib

^{2/}. Bron: PSO- criteria , hoofdstuk 5, beleidsconsequenties voor de vereniging PSO

PSO is gevestigd in Den Haag. Voor de uitvoering van de overeengekomen taken beschikt de Vereniging PSO over een "Bureau". Het Bureau heeft drie afdelingen: (i) de afdeling toetsingen, (ii) suppletie, en (iii) financiën & administratie. De hoofden van de betrokken afdelingen rapporteren aan een directeur die verantwoording aflegt aan het bestuur van de Vereniging.

Naast deze afdelingen is er de Toetsings Commissie bestaande uit 14 deskundigen die aanvragen volgens een vast stramien beoordelen.

In onderstaande tabel is de ontwikkeling van het personeel van het Bureau weergegeven. De groei van het personeelsbestand heeft met name tussen 1993 en 1995 plaats gevonden. De personele inzet is niet in voltijds eenheden uitgedrukt (fte). PSO heeft een personeelsomvang van in totaal 17 fte.

Tabel 1: Bureau van PSO: Ontwikkeling Personeelsbestand (1993-1997)

	Directie (incl. Beleidsmedew.)	Toetsing	Suppletie/PZB	Financiële Administratie	Totaal Bureau
1993	3	3	5	4	15
1994	4	4	5	4	17
1995	6	7	7	3	23
1996	5	6	8	4	23
1997	5	7	6	3	21

Bronnen: diverse Jaarverslagen

De afdelingen die zijn belast met de inhoudelijk kwaliteitsbewaking en -verbetering van de personele samenwerking, i.e. directie (incl. beleidsmedewerkers) en toetsing, zijn in de afgelopen jaren structureel versterkt; de omvang van de overige twee afdelingen is overwegend stabiel, met fluctuaties afhankelijk van de werkpieken. De toename van werkzaamheden in de afdelingen Personeelszaken Beleid (PZB) en Financiële Administratie (FA) is grotendeels opgevangen door verhoging van de productiviteit en het stroomlijnen van werkprocessen door middel van automatisering.

1.4 Inputs van PSO

Financieringsbronnen

De Vereniging PSO heeft vier financieringsbronnen:

- Overheids bijdrage (inclusief apparaatskostenvergoeding) welke is verdeelt over het reguliere programma en de humanitaire hulpverlening
- Contributies van lid organisaties
- Inkomsten van PSO uit diensten aan 'derden'
- Incidentele inkomsten uit de organisatie van seminars (o.a. van NCDO)

Tabel 2: Financiering van PSO in 1997

	1997
Regulier budget Ministerie van Buitenlandse Zaken	34.040.000
Humanitaire hulpverlening	5.563.770
Vergoeding apparaatskosten en evaluaties regulier programma	2.760.000
Vergoeding apparaatskosten humanitaire hulpverlening	418.605
Contributie lid organisaties	17.600
Berekende administratie kosten werk voor derden	116.390
Incidentele rente inkomsten	4.971
Overige inkomsten	25.340
TOTAAL	42.946.676

Bron: Jaarrekening 1997

Lid organisaties dragen ook bij aan de financiering van PSO. Deze contributie wordt gebruikt om seminars en fora voor de leden te organiseren. Inkomsten uit diensten aan 'derden' (bijvoorbeeld aan Memisa, DOG en DRA) betreft berekende administratiekosten voor geleverde diensten op het gebied van de uitzendvoorwaarden administratie. Deze diensten worden verricht voor zowel de lid organisaties die buiten de PSO begroting om mensen uitzenden als voor andere organisaties en individuen die hun verzekeringen voor personele uitzending geadministreerd willen hebben. Facturering voor de geleverde diensten vindt plaats op basis van één gemiddeld (in 1996 ontwikkeld) uur tarief en tegen een van te voren vastgesteld aantal uren per activiteit. De omvang van deze inkomsten (1995-1997) is weergegeven in Annex C van deze Bijlage. De 'overige inkomsten' zijn (in 1997) afkomstig uit de vrijval van wachtgeldverplichtingen.

De inkomsten en uitgaven van PSO worden jaarlijks zichtbaar gemaakt en verantwoord in de jaarrekening. Naast de bovengenoemde inkomsten van PSO dragen de diverse lid organisaties elk ook zelf bij aan de uitzendingen: (i) de identificatie van de vraag bij de partnerorganisaties, (ii) de beoordeling van hun aanvraag en vertaling naar het PSO stramien-aanvraag, (iii) werving en selectie van kandidaten, (iv) het voorbereidingstraject, (v) begeleiding d.m.v. veldbezoeken, en (vi) het traject na terugkeer van de ontwikkelingswerker in Nederland. De omvang van deze bijdrage varieert enigszins tussen de leden, maar kunnen volgens de Vereniging PSO geraamd worden op gemiddeld 15% van de totale uitzendkosten, dus ca. f 5.5 mln.

De lokale partnerorganisaties in de ontwikkelingslanden betalen de lokale salarissen, eventuele emolumenten en huisvestingsfaciliteiten. Tenslotte werken de leden van de Toetsings Commissie en van alle andere commissies, werkgroepen en het bestuur als vrijwilliger. De contante waarde van hun diensten komt derhalve niet terug in de cijfers van PSO.

Niet-financiële inputs

Niet-financiële inputs van PSO zijn: beleidsignalen ontvangen via overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken/DGIS; signalen met betrekking tot de kwaliteit, kwantiteit en kosten van de diensten van PSO verkregen via de Algemene Ledenvergaderingen (ALV's), werkgroepen, seminars en overig gestructureerd en informeel contact met de achterban van PSO; informatie ten aanzien van de vraag van de organisatie verkregen via de achterban van de lidorganisaties in ontwikkelingslanden; informatie verkregen via evaluaties, enquêtes en reacties van ontwikkelingswerkers.

2. MEETBAARHEID VAN PRESTATIES

2.1 Outputs van PSO

Als directe 'output' van de organisatie worden door PSO gezien:

1. Beleidsnotities en seminars
2. Getoetste aanvragen
3. Gerealiseerde uitzendingen
4. Evaluatierapporten

Deze output is omvangrijker dan uit de financieringsovereenkomsten met het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar voren komt als zijnde behorende tot de kerntaken van PSO. Een en ander heeft te maken met het feit dat PSO de laatste jaren meer aandacht is gaan geven aan kwaliteitszorg. Meer specifiek, is sinds het begin van de jaren negentig meer geïnvesteerd in beleidsontwikkeling³, organisatie van seminars, evaluatie⁴ en de kwaliteit van de toetsing.

Kwantitatief hebben de diverse componenten van de output zich als volgt ontwikkeld:

Tabel 3: Ontwikkeling in kwantiteit van 'output' (1992-1998)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Beleidsnotities				1	1	2	3
Aanvragen (inclusief 4% afgewezen door TC)⁵	276	227	392	452	487	359	386
Totaal aantal contracten voor uitzendingen	531	528	717	767	782	729	694
Evaluatierapporten		1	2	2	1	2	1

Bronnen: Jaarverslagen PSO

De tabel laat het aantal jaarlijkse beleidsnotities, het aantal jaarlijkse aanvragen, het totale aantal contracten voor uitzendingen (inclusief noodhulp contracten) en het aantal jaarlijkse evaluaties zien. Het totaal aantal contracten voor uitzendingen is een cumulatief van de dat jaar gestarte uitzendingen (96% van de aanvragen) en de al lopende contracten. Een PSO standaard contract voor reguliere uitzending is 3 jaar. Noodhulp contracten zijn voor een veel kortere duur.

Naast de bovenstaande output wordt door PSO ook de 'forumfunctie' genoemd. Binnen de organisatie bestaan meerdere discussiefora, bijvoorbeeld ter zake van de communicatie rond aanvragen. In de jaarrekening worden overigens deze 'forumkosten' genoemd onder 'apparaatskosten' (f21.177 in 1997; f1.148 in 1996)⁶. Ook zijn er werkgroepen met betrekking tot beleidsontwikkeling en is er de ALV. Zoals eerder genoemd worden deze activiteiten niet kostendekkend gefinancierd uit de contributie van de lid organisaties.

³/ Beleidsnotities: 1995: Humanitaire hulpverlening; 1996: Algemene Beleidsnota; 1997: Sectornota Gezondheidszorg en Nota Cursusbeleid; 1998: Humanitaire hulpverlening, Programma's in PSO-verband; en Modaliteiten voor personele samenwerking en ontwikkeling.

⁴/ Evaluatierapporten: 1993 Onderwijs, Botswana; 1994: Onderwijs, Zimbabwe; Drinkwater en sanitatie, Mozambique; 1995 Gezondheidszorg, Ghana; Polio/gehandicaptenzorg, Malawi; 1996: Gezondheidszorg, Namibia; 1997: Gezondheidszorg, Suriname; Water en irrigatie, Cambodja; 1998: Bosbouw, Solomon Eilanden.

⁵/ Jaarverslag Toetsing 1994

⁶/ Jaarrekening 1997, Vereniging PSO (p.4)

Kosten ten aanzien van 'beleidsontwikkeling' worden incidenteel in de jaarrekening opgenomen onder 'apparaatskosten' (f85.000 in 1997).

Ten aanzien van de uitzendingen worden in de jaarrekening 1997 voor het *reguliere programma* de gemiddelde kosten berekend, met onderscheid naar (a) de jaarlijks wederkerende kosten (inclusief suppleties op het lokale salaris), (b) de kosten bij vertrek, en (c) de kosten bij terugkeer. De jaarlijks wederkerende kosten zijn berekend op basis van mensjaren, en de kosten bij vertrek en terugkeer zijn gebaseerd op het aantal nieuwe-, respectievelijk het aantal beëindigde contracten.

Voor het programma *humanitaire hulpverlening* worden de kosten per contract berekend ^{7/}. Ten aanzien van de contracten voor derden zijn de inkomstenbronnen weergegeven (berekende administratiekosten van werk voor derden, Jaarrekening 1997, p.15), maar is geen vergelijking gepresenteerd van de werkelijke kosten voor de administratie per contract/mensjaar. Het hanteren van verschillende uitgangspunten voor kostprijsberekening bemoeilijkt een vergelijking van de doelmatigheid van de uitvoering van de diverse programma's.

2.2 Kostprijsberekening/doelmatigheidskengetallen

Op basis van de berekening van de kostprijs per mensjaar (exclusief noodhulpcontracten en administratie van contracten voor derden) kan de volgende tabel worden samengesteld:

Tabel 4: Ontwikkeling kostprijs per mensjaar (1995-1999)

	'95 (2)	'96 (2)	'97 (1)	'97 (2)	'98 (1)	'99 (1)
Aantal mensjaren (q)	418,90	451,07	393,00	386,40	393,32	374,00
Kosten per mensjaar (p) in guldens	73.262	78.838	82.022	82.739	83.646	87.968
Totaal bedrag (p*q) in miljoen guldens	30,69	35,56	32,23	31,97	32,90	32,90

bron: PSO jaarrekening 1997, PSO begroting 1999

(1) = begroot

(2) = gerealiseerd

Toelichting op de tabel 'kosten per mensjaar':

1. Jaarlijks wederkerende kosten; bestaande uit de suppletie op het lokale salaris dat de uitgezonden deskundige ontvangt, voortzetting AOW/ANW, verzekeringspremies, reiskosten, schoolkosten kinderen, woonlasten vergoeding, vakantiegeld, kinder toeslagen, premie werkloosheidswet en ziekwet en opgebouwde W.I.P. aanspraken
2. Kosten bij vertrek; bestaande uit voorbereidingskosten, uitrustingsbijlage, reis- en vrachtkosten
3. Kosten bij terugkeer; bestaande uit reis- en vrachtkosten en kosten bij terugkeer

De gemiddelde kosten per mensjaar bedroegen in 1997 gemiddeld fl. 82.700,-. In dit gemiddelde is niet opgenomen de apparaatskosten van het Bureau (fl. 4.385,- per mensjaar contract in 1997) en de eigen bijdragen van lid organisaties aan de uitzendkosten. De stijging van deze kosten per mensjaar kan worden verklaard door de verhoging van de BBRA schalen die PSO volgt voor de salariering van de uitgezonden ontwikkelingswerkers.

Naast gemiddelde kosten per uitzendjaar zijn apparaatskosten relevant. Deze kosten geven een indicatie van de doelmatigheid van het apparaat.

^{7/}. Jaarrekening 1997, Vereniging PSO (p.3)

Tabel 5: Aantal uitzendingen per fte

	1997
PSO staf (in fulltime eenheden)	17
Aantal uitzendingen	729
Uitzending per staflid	42.9

bron: Jaarrekening PSO 1997

De apparaatskosten van PSO bedroegen in 1997 f3,18 miljoen (exclusief humanitaire hulpverlening apparaatskosten). Dit betekent dat er voor elk gerealiseerd mensjaar f 4.360,= aan apparaatskosten zijn gemaakt.

Tabel 6: Apparaatskosten per uitzending

	1997
Apparaatskosten (*)	3.178.605
Aantal uitzendingen	729
Apparaatskosten/uitzendingen	4360

* = inclusief fl. 418.605 apparaatskosten voor de humanitaire hulpverlening

Bron: Jaarrekening PSO 1997

In 1997 telde het PSO-bureau 21 medewerkers (17 fte.) waarvan directie & ondersteuning (5) en 9 werkzaam in administratieve functies. De toetsing en evaluatie van inzetten werd uitgevoerd door 7 (4 fte) stafmedewerkers van de Afdeling Toetsing. In 1997 werden door deze medewerkers 359 aanvragen behandeld, *gemiddeld 90 aanvragen per fte*.

2.3 Bepalen van Kwantiteit en Kwaliteit

PSO werkt vanuit de vraag van lid organisaties / partnerorganisaties in het Zuiden. De kwantiteit van de gerealiseerde uitzendingen wordt in eerste instantie bepaald door de vraag. De vraag komt in twee fasen tot stand: van de partnerorganisaties in het Zuiden aan de lid organisaties in Nederland, en van de lid organisaties aan PSO. Er treedt bij het voldoen aan de vraag evenwel een schaarsteprobleem op: de financiële middelen (uitzendruimte) zijn onvoldoende om aan de totale vraag te voldoen. Dit wordt ondervangen door middel van een strakke begroting en de toewijzing van plafonds waarbinnen leden aanvragen mogen indienen. Zowel begroting als verdeelsleutel worden door het bestuur en vervolgens door de ALV vastgesteld - de verantwoordelijkheid voor deze vaststelling ligt derhalve uiteindelijk bij de ALV.

Bij de overige producten, zoals bijvoorbeeld beleidsontwikkeling, wordt de kwantiteit met name bepaald door de beschikbare personeelscapaciteit binnen de Vereniging: de productie van een beleidsnotitie door een werkgroep is een arbeidsintensief proces en lid organisaties doen het naast hun 'gewone werk'.

De kwaliteit van de uitzendingen wordt gewaarborgd middels een kwaliteitszorgsysteem van studiedagen, veel aandacht voor toetsing en voorbereiding, enquêtes en termijnstelling voor behandeling van betalingen en correspondentie. De Toetsings Commissie hanteert bij haar werk criteria die zijn gebaseerd op de bestaande beleidsnotities ten aanzien van procedures en toetsing. Tenslotte volgt elke contractant, voorafgaand aan de feitelijke uitzending, een cursorisch voortraject. PSO heeft daartoe een toegespitst cursusbeleid ontworpen.

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitzending en de arbeidsvoorwaarden wordt gedeeld door de lidorganisaties en het Bureau. Voor de lidorganisatie ligt die met name in de fasen van

werving en selectie, het indienen van de aanvraag, en de rapportage; voor PSO met name in het deel van het traject vanaf het indienen van de aanvraag. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de toepassing van de uitzend- en arbeidsvoorwaarden ligt geheel bij PSO. De kwaliteit van deze dienstverlening wordt 'gemeten' met behulp van een tevredenheids enquête onder de teruggekeerde contractanten ^{8/}. In het kader van de in 1997 uitgevoerde externe evaluatie van PSO (inclusief veldonderzoek in Malawi, Zimbabwe en Zambia) is voorts vastgesteld dat lidorganisaties in onvoldoende mate voldeden aan hun rapportage verplichtingen, waardoor monitoring respectievelijk bijsturing door PSO onvoldoende kon plaatsvinden. Resultaten van deze enquêtes worden in de organisatie verspreid middels studiedagen..

2.4 Kostenbewustheid

Kengetallen met betrekking tot het aantal uitzendingen worden als zodanig niet gehanteerd. Alleen wordt de maximale uitzendruimte vastgesteld in de begroting en middels de verdeelsleutel onder de lidorganisaties.

De werkgroep Uitzendvoorwaarden en het Bestuur analyseren jaarlijks de kosten per uitzendjaar. Er wordt daarbij nauwkeurig gelet op mogelijkheden tot kostenbesparing. Dat is noodzakelijk om in een omgeving van stijgende kosten -PSO volgt de BBRA-schalen- toch zoveel mogelijk uitzendingen te blijven realiseren. Enkele voorbeelden van recente kostenbesparende maatregelen zijn privatisering van enkele verzekeringen, verhoging van de aanvangsleeftijd van BBRA-schalen, en de invoering van concurrentie inzake de verzorging van de NTA (Nationale Tropencursus voor Artsen). In sommige gevallen wordt er bij de kostenontwikkelingen gekeken naar andere organisaties. In het geval van de privatisering van de arbeidsongeschiktheidsverzekering hebben de (gunstige) tarieven voor één van de lidorganisaties als vertrekpunt bij de onderhandelingen gediend. De kostenontwikkeling per uitzendjaar van collega-uitzendorganisaties is bij benadering bekend, maar speelt geen verdere rol in het beleid.

Een uitsplitsing van de apparaatskosten over het reguliere programma en het humanitaire hulpverlening programma maakt inzichtelijker welke kosten specifiek waaraan toe te kennen zijn. Echter dit gebeurt nog niet bij PSO. De bijdrage aan de reguliere apparaatskosten komen gescheiden van de bijdrage aan apparaatskosten voor de humanitaire hulpverlening in het budget. Hoewel PSO een gemiddeld urentarief heeft wordt er geen tijd geschreven door personeel dat soms aan het reguliere programma en dan weer aan het programma humanitaire hulpverlening werkt. Hierdoor kan geen inzicht worden verkregen in de werkelijke apparaatskosten van de twee programma's.

3. EXTERNE STURING VAN PSO

3.1 Externe Bestuurders

Het directe aanspreekpunt van PSO binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken is DGIS/DSI. Naast de overheid heeft PSO geen formele relaties met enige andere externe financier/opdrachtgever. De lidorganisaties fungeren in zekere zin wel in die rol maar de door hen uitgevoerde sturing wordt door PSO als intern beschouwd. Voor het reguliere programma is de (financiële) relatie tussen de overheid, in casu het ministerie van Buitenlandse Zaken, en PSO vastgelegd in een programmafinancierings-overeenkomst (PFO). De huidige PFO loopt van 1-1- 98 tot en met 31-12-2002. Daarnaast heeft PSO een financieringsrelatie met de overheid op het terrein van humanitaire hulpverlening. Deze wordt jaarlijks op projectbasis vastgesteld.

^{8/}. Bron: nota kwaliteits aspecten door Esther de Vreede

De PFO's geven algemene richtlijnen inzake de taken van PSO, het beleidskader voor, en de kwaliteit van de uitzendingen, waarbij het specifieke beleid ten aanzien van het aantal uitzendingen van personeel door PSO zelf wordt bepaald. Er is dus in beperkte mate sprake van een scheiding van beleid en de uitvoering daarvan.

3.2 Sturingsinstrumenten

Het ministerie hanteert vier typen sturingsinstrumenten, respectievelijk momenten:

- de evaluatie van de PFO (PF-evaluatie). Deze maakt integraal onderdeel uit van de PFO, wordt direct door het ministerie geïnitieerd, en wordt in het laatste jaar van de overeenkomst uitgevoerd door een extern bureau (1997: MDF, Ede);
- programma-evaluaties: deze worden onder verantwoordelijkheid van PSO uitgevoerd. Zij zijn in de eerste plaats een instrument van PSO bij haar eigen kwaliteitsbewaking, maar worden tevens door het ministerie gebruikt als input voor de PF-evaluatie. Tot op heden werden er jaarlijks één of twee uitgevoerd;
- beleidsoverleg, bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwe beleidsnotities (in voorkomende gevallen, - niet-jaarlijks).
- bespreking van het jaarverslag en de jaarrekening (jaarlijks). Dit zijn de belangrijkste jaarlijkse verantwoordingsinstrumenten van PSO richting het ministerie;

De overheid heeft met name aangrijpingspunten voor sturing aan de input-zijde: de overheidssubsidie bepaalt tenslotte rechtstreeks het uitzendvolume. De hoogte van de overheidsbijdrage is niet in de PFO vastgelegd. De door PSO aangegeven behoefteprognose speelt weliswaar een rol in de bepaling van de subsidiehoogte, maar het gaat bovenal om een politieke beslissing. Ook de uitkomsten van het jaarlijks overleg en een al dan niet gunstige PF-evaluatie zijn daarbij overigens van belang. Dit enige niet-jaarlijkse sturingsinstrument werd in 1997 door een extern bureau (MDF) uitgevoerd en resulteerde in aanbevelingen die de Vereniging PSO in het Jaarplan 1998 heeft meegenomen. Dit resulteerde in een vernieuwd systeem van rapportage door de ontwikkelingswerkers.

De afspraken in het kader van de PFO houden in dat de overheid minder sturing uitoefent op zaken zoals werkprocessen en output. Dat wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de betreffende organisatie (in casu PSO). Werkprocessen en output zijn achteraf onderwerp van de PF-evaluatie; de beoordeling van die aspecten is vervolgens van belang voor de voortzetting van de overeenkomst en voor de bepaling van de hoogte van de subsidie. Over de kwaliteit van de prestaties zijn wel afspraken gemaakt met de overheid. In de PFO worden expliciete doelstellingen, beleidskader en criteria voor de personele samenwerking door PSO aangegeven. Prestaties worden getoetst d.m.v. evaluaties.

Het beleidsoverleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken naar aanleiding van beleidsnotities en PSO-evaluaties wordt door het bestuur van PSO gezien als een mogelijkheid voor de overheid om signalen af te geven.

Waar PSO in het recente verleden afspraken met het ministerie van Buitenlandse Zaken onvoldoende is nagekomen, zoals met betrekking tot de rapportage van inzetten (MDF-evaluatie), is deze situatie nu verbeterd. Intern worden binnen de Vereniging 'strengere' afspraken gemaakt, opdat zij haar verplichtingen kan nakomen.

Jaarlijks, zo mogelijk vóór 1 mei doch uiterlijk 1 juni van het jaar volgend op het boekjaar, dient de Vereniging PSO de integrale jaarrekening over dat jaar in bij de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De Minister heeft het recht aanvullende controles bij zowel de Vereniging PSO als de lid organisaties te doen uitoefenen maar heeft hier nog nooit gebruik van gemaakt.

Voor zover het niet de niet-jaarlijkse sturing/monitoring betreft, worden dergelijke afspraken gemaakt op ad-hoc basis, afhankelijk van de actualiteit. Die actualiteit kan een nieuw evaluatierapport van de Vereniging zijn, of relevante nieuwe ontwikkelingen in het OS-beleid van de zijde van de overheid

Afspraken over de besteding van de ter beschikking gestelde middelen zijn opgenomen in Artikel VI en Annex IV van de PFO. De financiering van de Vereniging PSO geschiedt op basis van de éénmaal per kwartaal in te dienen opgave van de liquiditeitsbehoefte. De Vereniging PSO zal uit de ter beschikking gestelde fondsen jaarlijks een vergoeding ontvangen als bijdrage in de kosten voor haar werkzaamheden ten behoeve van de uitvoering van het PSO-programma van 7.5% van de in de goedgekeurde begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking voor het PSO-programma opgenomen bijdrage.

4. INTERNE STURING VAN PSO

4.1 Interne Bestuurders

De verdeling van verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn op twee niveaus beschreven:

- I. In het Huishoudelijk Reglement en in de Statuten zijn verantwoordelijkheden beschreven op het niveau van de Vereniging, m.a.w. tussen Algemene Ledenvergadering (ALV), Bestuur en directeur
- II. In het Handboek Administratieve Organisatie zijn verantwoordelijkheden beschreven op het niveau van het Bureau van PSO; het Handboek beschrijft het primaire proces en is ingedeeld conform de verschillende afdelingen die gezamenlijk het Bureau vormen.

Op het hogere niveau van de Vereniging zijn de belangrijkste organen voor interne sturing het Bestuur en de Algemene Ledenvergadering (ALV).

4.2 Sturingsinstrumenten

De belangrijkste instrumenten die hierbij worden gehanteerd betreffen in de eerste plaats de begroting, het jaarplan, de jaarrekening, de verdeelsleutel afspraken en de voorstellen inzake de uitzendvoorwaarden en beleidsontwikkeling. Op deze twee terreinen spelen de gemengde Werkgroepen van vertegenwoordigers van lidorganisaties en bureaustaf een belangrijke voorbereidende rol. Alle relevante voorstellen en notities vanuit de staf worden becommentarieerd /geamendeerd door de werkgroepen, afgewogen en al dan niet goedgekeurd door het bestuur, eventueel terug gestuurd naar de Werkgroep, en tenslotte ter vaststelling voorgelegd aan de ALV.

Dezelfde instrumenten - de kaders voor de jaarlijkse activiteiten - worden vervolgens gehanteerd voor de sturing van de werkzaamheden van het bureau. Op bureauniveau vindt sturing verder plaats via het MT-overleg van afdelingshoofden met de directie (ongeveer vijf maal per jaar), en projectgroepen overleg (eveneens ongeveer vijf maal per jaar) en het interne afdelingsoverleg (wekelijks). Voorts is er regelmatig bilateraal overleg tussen directeur en de medewerkers belast met specifieke activiteiten t.b.v. eerder genoemde werkgroepen.

Er zijn wat betreft de middelen van de Vereniging nauwelijks aangrijpingspunten voor interne sturing. Beslissingen aangaande de input (middelen) worden op het ministerie genomen en de directe invloed van de Vereniging op die besluitvorming is beperkt. Wat betreft werkprocessen en output heeft de Vereniging daarentegen alle bovengenoemde sturingsmogelijkheden tot haar beschikking.

Als we de kosten van de kernactiviteit van de Vereniging (i.c. deskundig personeel uitzenden) in dit bestek beperken tot de kosten die via PSO lopen (er wordt dus geen rekening gehouden met de bijdrage van de leden en de lokale partnerorganisaties), biedt de jaarrekening van PSO inzicht in de kosten per uitgezonden mensjaar (ca. f 82.700 in 1997). De uitgevoerde evaluaties bieden vervolgens inzicht in de kwaliteit van de uitgevoerde uitzendingen.

De PF-evaluatie (door MDF) leidde tot commentaar over de verantwoordelijkheid bij de toetsing van aanvragen. Deze ligt nu nog volledig bij het Bureau PSO die door de Toetsings Commissie geadviseerd wordt. In 1998 is de Commissie Boertien begonnen met een discussie om met inachtneming van randvoorwaarden geformuleerd door de Toetsings Commissie, tot meer delegatie van de toetsing aan de leden te komen. De commissie zal hier in de zomer 1999 over rapporteren. De beoogde delegatie aan de leden heeft ten doel de doelmatigheid van pre-toetsing door de leden te verbeteren.

Voor het apparaat van het PSO-bureau ontvangt de Vereniging een vast percentage van de bijdrage van het ministerie (7,5%). Daarnaast beschikt het bureau over eigen inkomsten verkregen uit dienstverlening aan derden. Deze dienstverlening wordt gefactureerd door het gemiddeld uurtarief te vermenigvuldigen met een vaststaand aantal uren per activiteit. Deze wijze van berekening doet waarschijnlijk geen recht aan het werkelijke aantal uren dat wordt besteed aan de activiteit. Dit is ook niet mogelijk omdat geen tijd geschreven wordt. Deze kostprijsberekening dient alleen voor facturering van diensten aan derden en wordt niet toegepast om inzicht in de doelmatigheid van eigen diensten te verkrijgen.

De prestaties van de Vereniging worden, waar het de uitzendingen betreft, gepreciseerd op basis van normen en criteria. Deze normen en criteria zijn ontworpen als kwaliteitsbewakende en waarborgende instrumenten. Voorbeelden zijn de toetsings- en financiële procedures.

PSO heeft een Management Informatie Systeem om de werking van de normen en criteria te controleren. Dit MIS werkte niet altijd even goed. In de jaarrekening over 1997 staat beschreven dat reguliere contracten met een karakter van humanitaire hulpverlening onder de financieringsstroom humanitaire hulpverlening in plaats van onder de financieringsstroom 'regulier' werden geplaatst. Dit was een incidentele verschuiving noodzakelijk door een tekort op de reguliere lopende begroting als gevolg van een falend Management Informatie Systeem (MIS). Naar aanleiding van deze onvoorziene uitgavenoverschrijding, maar ook ingegeven door de kritiek geuit in het kader van de genoemde PF-evaluatie op de gebrekkige rapportages (welke monitoring en bijsturing door PSO belemmeren), heeft PSO zijn MIS versterkt.

Wat betreft de overige output, beleidsnotities en evaluatierapporten, worden door PSO geen specifieke (doelmatigheids) criteria gehanteerd. De procedures van het Bureau PSO, waarin o.a. termijnen beschreven staan waarbinnen de besluitvorming bij beleidsnotities moet plaatsvinden, zijn erop gericht doelmatigheid te bevorderen. Echter door de verenigingsstructuur van PSO en het daarmee verbonden consensus model, worden beslissingen pas genomen als geen enkel lid meer bezwaren heeft. Dit verenigingsmodel creëert weliswaar het gewenste draagvlak in de organisatie, maar het is niet vaststellen dat het daarmee altijd ook doelmatig is. Meer specifiek geeft het feit dat alle lidorganisaties moeten instemmen met evt. nieuwe rapportageverplichtingen in dit verband reden tot zorg. Wat betreft de evaluaties wordt kwaliteit gewaarborgd door gespecialiseerde externe bureaus in te huren. De Vereniging PSO vindt dat het voor wat betreft het niet nakomen van afspraken een hoge mate van interne controle aan de dag legt. Het verenigingskarakter met de daarbij behorende, op consensus gerichte besluitvormingsstructuur en de schaarste aan middelen dragen daar volgens PSO ook sterk toe bij.

Het ministerie als externe bestuurder staat op een zekere afstand van de Vereniging. Haar sturing krijgt met name vorm via de input (het budget van PSO) en de beleidsmatige kwaliteitsbewaking van het uitzendwerk als zodanig. Signalen op die punten afgegeven, worden al naar gelang de aard ervan ingebracht in de verschillende sturende organen van de Vereniging zijnde Werkgroepen, Bestuur en ALV. De aansluiting van interne planning & control op externe sturing is overigens beperkt, het ministerie 'stuurt op afstand'. De zwaarste externe invloed op de interne planning en control betreft de PF-evaluatie waaraan de Vereniging eenmaal in de vier jaar wordt onderworpen. Daarnaast is de Vereniging gehouden elk jaar informatie (cijfermatig en kwalitatief) te leveren aan het ministerie voor het Jaarverslag van DGIS.

De formule van PSO - particuliere organisaties (achterban) die op structurele basis samenwerken met bestaande partnerorganisaties in het Zuiden - is uniek onder de vijf onderzochte organisaties voor personele uitzending. In Nederland is er slechts in zoverre sprake van concurrentie dat ook andere organisaties soms op dezelfde arbeidsmarkt werven en dezelfde kwaliteitseisen stellen, terwijl zij andere uitzendvoorwaarden bieden.

BIJLAGE V (PSO): ANNEX A
Lidorganisaties van PSO

Lidorganisaties van PSO

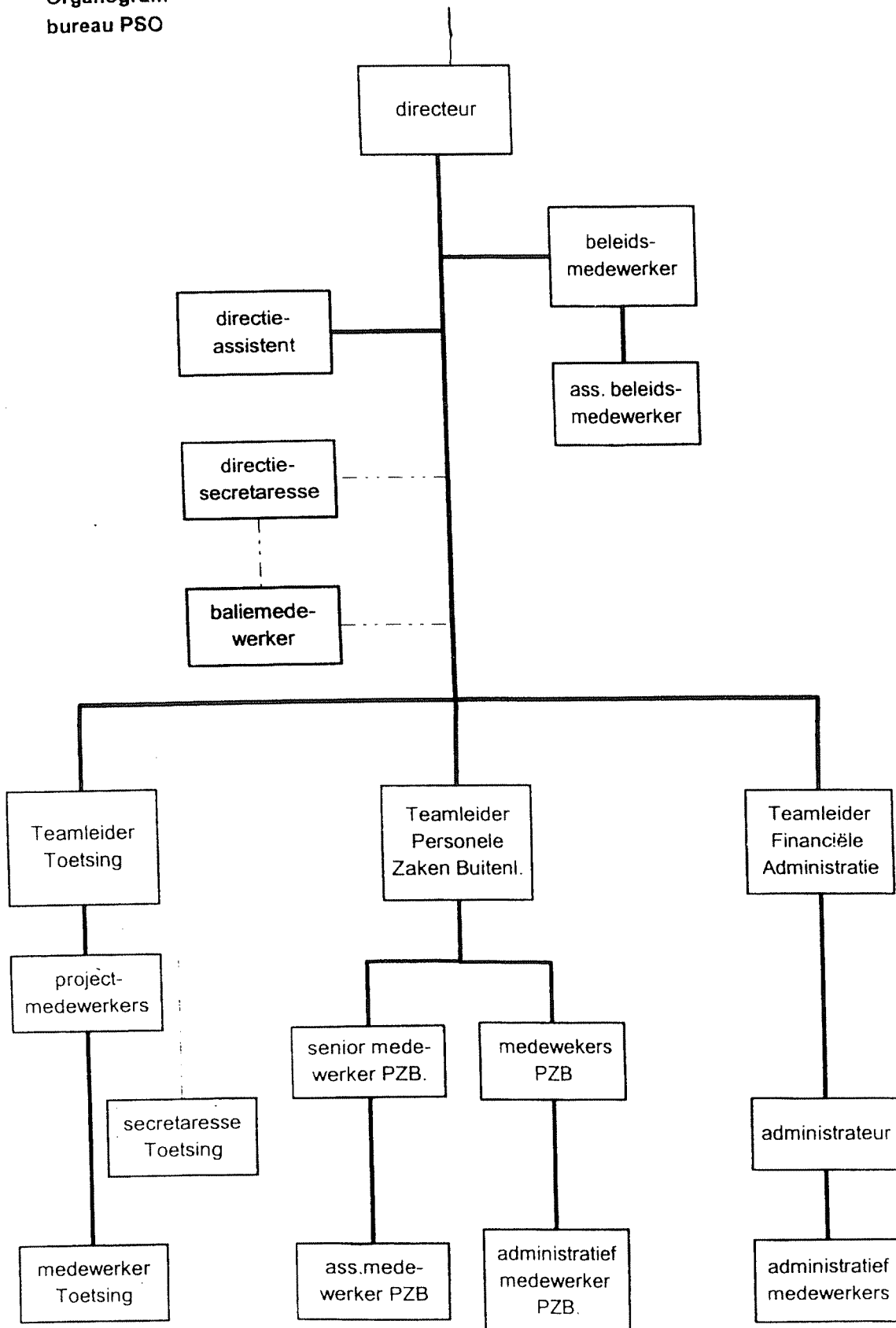
1	Bilance	Oegstgeest
2	Centraal Missie Commissariaat (CMC)	Oegstgeest
3	Centrum Ontmoeting der Volkeren (COV)	Cadier en Keer
4	Centrum voor Zending en Werelddiakonaat (CZWD)	Leusden
5	Dienst over Grenzen (DOG)	Zeist
6	Dutch Relief and Rehabilitation Agency (DRA)	Den Haag
7	Gereformeerde Zendingsbond in de Nederlandse Hervormde Kerk (GZB)	Driebergen
8	Hendrik Kraemer Instituut (HKI)	Oegstgeest
9	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking (HIVOS)	Den Haag
10	Interkerkelijke organisatie voor ontwikkelingssamenwerking (ICCO)	Zeist
11	Internationaal Christelijk Steunfonds (ICS) (aspirant-lid)	Hilversum
12	Interserve Nederland	Zeist
13	Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT)	Amsterdam
14	Kontakt der Kontinenten (KdK)	Soesterberg
15	Medisch Comité Nederland-Vietnam (MCNV) (aspirant-lid)	Amsterdam
16	Memisa Medicus Mundi (MMM)	Rotterdam
17	Mill Hill	Oosterbeek
18	Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking (NOVIB)	Den Haag
19	Nederlandse Rode Kruis (NRK)	Den Haag
20	Nederlandse Stichting voor Leprabestrijding (NSL)	Amsterdam
21	Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika (NIZA)	Amsterdam
22	Raad voor de Zending der Nederlandse Hervormde Kerk (RvdZ)	Oegstgeest
23	Stichting Oecumenische Hulp (SOH)	Utrecht
24	TEAR Fund Nederland (TF)	Driebergen
25	Terre des Hommes (TdH)	Den Haag
26	Technologie overdracht Ontwikkelingslanden (TOOL)	Amsterdam
27	Voluntary Services Overseas- Nederland (VSO) (aspirant-lid)	Utrecht
28	Woord en Daad (W&D)	Gorinchem
29	Zeister Zendingsgenootschap (ZZG)	Zeist
30	Zending Gereformeerde Gemeenten (ZGG)	Woerden
31	ZOA-vluchtelingen zorg	Apeldoorn

BIJLAGE V (PSO): ANNEX B
Organigram van PSO

Alg. Leden Vergadering

Organogram
bureau PSO

Besluit



BIJLAGE V (PSO): ANNEX C
Financiële Gegevens PSO (1995 t/m 1997)

FINANCIELE GEGEVENS PSO - 1995 T/M 1997

1) Herkomst financiële middelen

	1995	1996	1997
a) Bijdragen Ministerie			
Regulier programma	32.800.000	33.800.000	36.800.000
Programma humanitaire hulpverlening	3.477.846	3.671.856	5.982.375
Subtotaal	36.277.846	37.471.856	42.782.375
b) Eigen inkomsten			
Inkomsten Gak-dienstverlening	97.793	86.750	116.390
Contributie leden	15.250	15.450	17.600
Overige eigen inkomsten	3.440	9.769	4.971
Subtotaal	116.483	111.969	138.961
c) Overige inkomsten	0	0	25.340
Totaal	36.394.329	37.583.825	42.946.676

2) Verdeling van de kosten over personeel, apparaat en activiteiten

	1995	1996	1997
a) Personeel	1.368.226	1.370.529	1.524.025
b) Apparaat	1.265.622	1.619.284	1.667.329
c) Activiteiten			
Regulier programma	30.953.161	35.561.595	31.970.285
Programma humanitaire hulpverlening	3.106.290	3.411.186	5.576.937
Subtotaal activiteiten	34.059.451	38.972.781	37.547.222
Totaal	36.693.299	41.962.594	40.738.576

3) Gemiddelde kosten per mensjaar

	1995	1996	1997
a) Gemiddelde kosten per mensjaar			
Kosten bij vertrek	5.416	7.766	7.073
Jaarlijks wederkerende kosten	65.187	69.022	72.689
Kosten bij terugkeer	1.659	2.050	2.977
Totaal	73.262	78.838	82.739

Opmerkingen

- * In de kosten apparaat is de vergoeding van de apparaatskosten aan de leden meegenomen.
- * Zie voor meer financiële informatie de jaarrekening 1997 en de begrotingen 1998 en 1999.

VERENIGING VOOR PERSONELE SAMENWERKING ONTWIKKELINGSLANDEN (PSO)

Institutioneel kader:

PSO is een samenwerkingsverband van 31 Nederlandse particuliere organisaties die direct of indirect betrokken zijn bij de voorbereiding en uitzending van ontwikkelingswerkers naar landen in het Zuiden, de Centraalaziatische republieken en een aantal landen in transitie. PSO ontstond in 1985 uit een fusie van het Jongeren Vrijwilligers Corps (JVC) en OPIT..

Missie/ doelstellingen:

PSO streeft naar duurzamen en structurele verbetering van de positie van armen, onderdrukten en gemarginaliseerde groepen in het Zuiden door middel van het faciliteren en financieren van de uitzending van Nederlandse ontwikkelingswerkers.

Activiteiten

1. Bemiddeling bij uitzending personeel
2. Toetsen van financiële aanvragen voor personele uitzending van lid organisaties
3. Kwaliteitsbewaking
4. Contract afwikkeling in verband met suppletie
5. Uitvoering van de suppletie overeenkomst
6. Leveren van facilitaire diensten aan de ontwikkelingswerkers
7. Evaluatie (in overleg met of in samenwerking met lid organisatie)
8. Beleidsontwikkeling

Output

- Beleidsnotities
- Getoetste aanvragen
- Gerealiseerde uitzendingen (uitgedrukt in contracten)
- Evaluatierapporten

In 1997 werden 729 contracten gefinancierd (regulier programma (591); humanitaire hulpverlening (138))⁹ waarbij zo'n 600 mensen werden gecontracteerd. Hiernaast heeft PSO in 1997 101 contracten voor derden geadministreerd (77 in 1996).

Input:

Financiële input:	1. Bijdrage Ministerie van Buitenlandse Zaken	42.782.375
	2. Eigen inkomsten	138.961
	3. Overige inkomsten	25.340
Niet-financiële input:	1. ALV, werkgroepen en seminars met achterban van lid organisaties	
	2. Vraag en evaluaties van achterban van organisaties in ontwikkelingslanden	
	3. Enquête en reacties van ontwikkelingswerkers	
	4. Evaluaties door externen	
	5. Beleidsoverleg met en controle door het Ministerie van Buitenlandse Zaken/DGIS	

Personeel omvang (1997)	21 medewerkers (Bureau van PSO)
--------------------------------	---------------------------------

Evaluaties

- MDF: 'Evaluatie van Vereniging voor Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden', Eindrapport, september 1997

⁹/. Jaarrekening 1997 van de Vereniging PSO (p.1)

BIJLAGE VI

BIJLAGE VI PROFIEL VAN PUM

Programma Uitzending Managers (PUM)

Het Programma Uitzending Managers (PUM) is opgericht in 1978 en wordt ondersteund door het Ministerie van Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking (DGIS) middels een programmafinancieringsovereenkomst (PFO) voor een aaneensluitende periode van 5 jaar. In 1997 is PUM omgezet in een Stichting. Dit hoofdstuk biedt een beschrijving van PUM (par. 1), een uiteenzetting van de output (par. 2), en een beschrijving van de wijze en aandachtspunten van externe en interne sturing (par. 3 en par. 4).

1. BESCHRIJVING VAN PUM

1.1 Missie en Doelstellingen

PUM betreft een samenwerking van het bedrijfsleven (VNO-NCW) en de Nederlandse overheid. Het is een uitzendorganisatie van vrijwillige senior-adviseurs, veelal gepensioneerd of in de VUT en ouder dan 50 jaar. Als belangrijkste doelstelling geldt: "PUM wil bijdragen aan de sociale markteconomie in ontwikkelingslanden en de landen in Midden- en Oost-Europa door rechtstreekse persoonlijke overdracht van kennis en ervaring aan ondernemingen en instellingen"¹.

De laatste jaren is zowel het overheidsbeleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking als de markt waarop PUM actief is sterk veranderd. De behoefte aan kennisoverdracht is niet beperkt gebleven tot het bedrijfsleven in de betrokken landen, maar strekt zich nu uit tot vrijwel alle maatschappelijke sectoren waar managementvraagstukken aan de orde zijn. Hoewel het werkerterrein van PUM daardoor kan worden - en gedeeltelijk al is - verbreed, blijft PUM de ontwikkelingen van de marktsector in de betrokken landen als belangrijkste doel van de uitzendingen zien. Nochtans wordt in het laatste beleidsplan van PUM de doelstelling van het programma verbreed tot: "het leveren van een bijdrage aan de sociale markteconomie, aan totstandkoming van een 'civil society' en verbetering van het 'enabling environment'".

1.2 Kerntaken van PUM

De kerntaak van PUM² is het werven van aanvragen (ca. 2600 per jaar), het matchen en het uitzenden van adviseurs (1500 per jaar) en het faciliteren van de voorbereiding van de adviseur en de nazorg (follow-up) van de uitzendingen zodat deze voor de klant tot optimaal resultaat leidt. In dit kader worden, naast de uitzending van Nederlandse managers, ook training en stages verzorgd voor jonge managers uit ontwikkelingslanden, onder meer om hier commerciële mogelijkheden te onderzoeken. Er zijn in 1997 in totaal 25 van deze zogeheten Business Link bezoeken door PUM begeleid. Omdat steeds vaker besloten wordt om financieringsmogelijkheden voor nieuwe projecten en samenwerkingsverbanden te onderzoeken, is een Supportgroep Financiering in het leven geroepen. Informatie vanuit de missies wordt ter beschikking gesteld aan het Nederlandse bedrijfsleven, via de zgn. HINTS database.

¹/. Jaarverslag PUM 1997

²/. Zoals vastgesteld in de "criteria voor de PUM-inzet", het document dat de basis vormt voor de PFO.

In de praktijk is er soms sprake van samenwerking met andere uitvoeringsorganisaties op operationeel niveau. SNV-posten roepen bijv. soms PUM assistentie in, en ook zijn mensen op SNV kantoren soms lokale vertegenwoordiger van PUM.

PUM kent een 'cost-sharing' formule. De klant betaalt de lokale kosten zoals huisvesting, en PUM neemt overige kosten voor zijn rekening.

1.3 Organisatie en Personeel

Het organigram van PUM is weergegeven in Annex A van deze Bijlage.

PUM heeft ruim 30 mensen in dienst op het hoofdkantoor in Den Haag. Daarnaast werken zo'n 65 gepensioneerde managers parttime en onbezoldigd voor PUM, alsmede 180 lokale vertegenwoordigers als "honorair" vertegenwoordiger.

Per land is er een landenteam bestaande uit een landen coördinator, een sectoradviseur, de lokale vertegenwoordiger, de assistent manager en de uit te zenden expert. Het landenteam rapporteert aan de manager operations. Dit landenteam is gebaseerd in Nederland met uitzondering van de lokale vertegenwoordiger en de deskundige(n) die vanuit het betrokken land opereren.

Tabel 1: Personeelsomvang Hoofdkantoor PUM

	1997	1998	1999
Directie	1,0	2,0 (*)	2,0
Management	2,0	2,0	2,0
Communicatie en PR	0,8	1,6	2,4
Algemeen secretariaat	3,0	3,0	3,0
Assistent-managers	11,1	11,7	13,75
Boekhouding	3,0	4,0	4,25
Automatisering	2,0	1,0	1,0
Hints	1,0	1,0	1,0
Educom	1,0	1,0	1,0
TOTAAL	24,9	27,3	30,4

Bron: Begroting PUM, 1997, 1998, 1999

(*)= 2 fte waren begroot, maar de functie van Financieel Directeur is in 1998 nog niet opgevuld.

'Matching' gebeurt door de landen coördinator en de sector adviseur. De landen coördinator is te beschouwen als de projectleider van een landenteam en is daardoor als eerste verantwoordelijk voor het realiseren van het in het operationele plan opgenomen aantal missies binnen het daarvoor in de begroting beschikbaar gestelde bedrag. Hij keurt de missie goed of af. De sector adviseur brengt binnen de gestelde termijn advies uit aan de landen coördinator en wordt verder ingeschakeld indien de landen coördinator dat nodig vindt. Daarnaast verzorgt de assistent manager alle acties die het mogelijk maken dat de missies binnen de gemaakte afspraken worden gerealiseerd en verzorgt de lokale vertegenwoordiger de acquisitie in zijn/haar land, begeleidt de expert en voert naderhand evaluatie gesprekken met hem/haar.

De voorgenomen groei en verbreding van het PUM-programma en de kwaliteitsverbetering van het produkt vraagt een verdere versterking van de organisatie en het facilitair bedrijf van PUM. De volgende uitgangspunten zijn daarbij voor de PUM leiding van belang:

- een versterking van de directie, waarbij één directeur verantwoordelijk is voor het algemene beleid, de strategie en de business ontwikkeling, en de ander optreedt als financieel en operationeel directeur;
- de kernactiviteit van PUM blijft gericht op de ontwikkeling van bedrijven en de sociale markteconomie. Nieuwe activiteiten, zoals het proef Programma Uitzending Ambtenaren (PUA) dat wordt gefinancierd uit het zgn. Matra budget (Ministerie van Buitenlandse Zaken) en dat gericht is op assistentie aan overheden van de pre-accessie landen in Midden- en Oost-Europa, worden niet vermengd met de bestaande, zodat de identiteit en de kracht van PUM, als primair op het bedrijfsleven gerichte organisatie, duidelijk zichtbaar blijft;
- de voorziene groei moet niet leiden tot extra inzet van vaste vrijwilligers ten behoeve van het primaire uitzendproces; scherpere formulering en strakke hantering van de criteria voor de benoeming van landen coördinatoren en sector adviseurs staat voorop; waar nu de functies van landen coördinator en sector adviseur veelal gecombineerd zijn, zullen deze met betrekking tot de belangrijkste sectoren gescheiden worden;
- de lokale vertegenwoordigers vervullen een cruciale rol bij de verwerving van nieuwe aanvragen om assistentie; PUM wil hun positie verder versterken door het bevorderen van het teamverband tussen de landenvertegenwoordigers, het secretariaat en de vaste vrijwilligers. Met het oog daarop zullen regelmatig regionale conferenties gehouden worden.

1.4 Inputs van PUM

Financieringsbronnen

De Stichting PUM ontvangt gelden van een beperkt aantal financiers. De belangrijkste financier is het Ministerie van Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking (DGIS). Andere vaste financiers zijn VNO-NCW, het Ministerie van Economische Zaken, en de Europese Unie. Tevens bestaan er kleine contracten met het Ministerie van Volksgezondheid Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en met de Nederlandse Antillen.

Tabel 2: Inkomsten van PUM

	PUM Raming 1998 (*1)	PUM 1999 (*2)
VNO-NCW	586.000	535.000
DGIS	12.549.706	13.500.000
Economische Zaken	4.809.000	5.000.000
Europese Unie	231.000	171.750
Overig	495.855	450.000
Matra		650.000
EZ- IA (Indonesië programma)		p.m.
Provisies	112.439	350.000
TOTALE INKOMSTEN	18.784.000	20.656.750

Bron: Begroting PUM 1999

(*1)= de verwachte inkomsten voor 1998

(*2)= de begrootte inkomsten voor 1999

Tabel 3: Uitgaven van PUM

	PUM Raming 1998 (*1)	PUM 1999 (*2)
Beheerskosten	2.607.200	2.660.974
Uitzendingen PUMmers	11.168.500	11.802.739
Projectverwerving	1.494.500	1.585.500
Rekrutering	599.600	722.440
KPP fonds	54.000	100.000
Follow-up aan uitzendingen	1.338.790	1.030.000
Algemeen ondersteunende activiteiten	1.418.410	1.710.450
Onvoorzien		612.897
Exploitatie resultaat	103.000	431.750
TOTALE UITGAVEN	18.784.000	20.656.750

Bron: Begroting PUM 1999

(*1)= de verwachte uitgaven voor 1998

(*2)= de begrootte uitgaven voor 1999

Zowel de inkomsten als uitgaven zijn volledig uitgesplitst over de verschillende programma accounts. Het is mogelijk om verbanden te leggen tussen het aantal missies en de verschillende kosten en tussen de personele omvang en de kosten, hetgeen controle op doelmatig functioneren mogelijk maakt.

De inkomsten en uitgaven van PUM worden jaarlijks zichtbaar gemaakt en verantwoord in de jaarrekening. Bovendien wordt elk kwartaal een tussenrapportage gepubliceerd met daarin het verloop van de activiteiten en de stand van zaken met betrekking tot de financiën.

Niet-financiële inputs

De niet-financiële inputs van PUM zijn: informatie verkregen via formele en informele contacten met het ministerie van Buitenlandse Zaken (inzake financiering PUM en beleidskader); informatie ten aanzien van de 'vraag' via lokale vertegenwoordigers van PUM; informatie ten aanzien van de activiteiten van PSO, HPI en SNV via overleg met deze organisaties; informatie van de klantorganisatie middels tevredenheidsenquêtes. Uit reacties blijkt dat de perceptie van niet-financiële input verschilt onder de betrokken instanties. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken vindt dat er minder contact plaatsvindt dan PUM dat vindt.³

2. MEETBAARHEID VAN PRESTATIES

2.1 Outputs van PUM

De belangrijkste "output" van de organisatie betreft:

1. de uitzending van managers ten behoeve van advisering en coaching
2. training-on-the-spot

Daarnaast kent PUM verschillende follow-up activiteiten zoals stages in Nederland, het Business Link Programma en de Hints for Business database

³ Bron: commentaar dhr. Verhoef, DOB, op draft interim versie.

Niet-tastbare outputs zijn: versterkte banden tussen het bedrijfsleven in Nederland en bedrijven in ontwikkelingslanden en 'goodwil' gecreëerd voor het Nederlandse bedrijfsleven door de aanwezigheid van Nederlandse deskundigen in die landen.

2.2 Kostprijsberekening/doelmatigheidskengetallen

Het bestuur van PUM bepaald in samenwerking met de financiers (DGIS, EZ, EU en VNO-NCW) de kwantiteit/kwaliteit van de PUM produkten en diensten. PUM heeft hierbij de aansturende rol terwijl de rol van de financiers gericht is op controle van de doelmatig- en doeltreffendheid van de voor hen verstrekte input (middelen)

Tabel 4: Doelmatigheidskengetallen "uitzending personeel" 1997

	Totaal (1)	DGIS missies	EZ missies	EU missies	overig⁴
Aantal uitzendingen (q)	1146	688	387	47	24
Kosten per uitzending (p)	8.083	10.476	4.015	5.147	10.845
Totaal bedrag (p*q)	9.263.661	7.207.848	1.553.616	241.987	260.290

Bron: Jaarverslag 1997 (onvolkomenheid treedt op bij herschikking van de bedragen/aantallen)

(1) = werkelijke kosten & gerealiseerde productie

Het bedrag van f 9.263.661 betreft de direct toegerekende kosten van uitzendingen. Deze kosten bestaan uit

1. Directe uitzendkosten, te weten reiskosten, DSA, verzekeringen en (kleding)vergoeding
2. personele kosten area managers en debriefings kosten
3. kosten voor lokale vertegenwoordigers
4. directe communicatiekosten

Overhead kosten zijn niet in dit bedrag opgenomen. Het is moeilijk de verschillende soorten missies te vergelijken op doelmatigheid. Duur van de missie en transportkosten bepalen het uiteindelijke bedrag en zijn verschillen sterk voor de Midden- en Oost Europa missies (EZ) en de DGIS missies buiten Europa.

Tabel 5: Aantal missies

	Plan '98	Uitkomst '98	Plan '99
Ontwikkelingslanden	(*1) 844	(*2) 831	902
Oost-Europa	462	415	440
Europese Unie	25	22	15
overig	39	33	27
ambtenaren	0	0	20
TOTAAL	1370	1301	1404

Bron: begroting PUM 1999

(*1)= 774 uit het reguliere programma en 70 via het CAIEP China programma waarbij de eerste 5 missies door PUM worden betaald (exclusief lokale kosten) en de daarop volgende door het Chinese staatsbureau voor buitenlandse technische assistentie CAIEP betaald worden (inclusief reiskosten en DSA)

(*2)= 758 uit het reguliere programma en 73 via het CAIEP China programma.

⁴/ Overige missies betroffen in 1997 uitzendingen naar Suriname, Aruba en de Nederlandse Antillen

Het aantal missies is sterk gegroeid. In 1991 werden nog 219 missies uitgevoerd naar OS landen terwijl dit aantal in 1995 al was gegroeid naar 591. Dit leidde in 1996 tot een waarschuwing in het evaluatie rapport van het MDF. De evaluatie concludeerde dat PUM haar organisatie de eerste één à twee jaar moest zien te consolideren. Gedurende die tijd zou het aantal missies met maximaal 10% per jaar mogen groeien. Uit tabel 5 is echter af te leiden dat de sterke groei van het aantal missies in de jaren na 1996 heeft doorgezet.

Tabel 6: Doelmatigheidskengetallen "uitzending personeel"

	1997	1998 ⁵
Aantal trainees (q)	185	109
Kosten per trainee (p)	3.802	10.623
Totaal bedrag (p*q)	703.431	1.157.883

Bron: Jaarverslag PUM 1997 en begroting PUM 1998

Tabel 7: Aantal uitzendingen per personeelslid (fte)

	1997	1998	1999
Fulltime staf eenheden (fte)	24,9	26,3	30,9
Aantal uitzendingen	1146	1301	1404
Uitzendingen per fte	46	49.5	45.4

Bron: Begroting PUM 1997, 1998 en 1999

De overhead kosten worden berekend door de totale kosten van f 17.197.647 te verminderen met directe kosten voor missies (f 9.263.661), de kosten voor de lokale vertegenwoordigers (f 1.043.865), de traineeships (f 703.431), de kosten van het fonds voor kleine projecten (KPP) (f 75.000) en de kosten van het Business Link programma (f 31.455).

Tabel 8: Apparaatskosten/aantal uitzendingen kengetallen

	1997	1998	1999
overhead (apparaatskosten)	6.080.235	6.430.150	8.842.950
aantal uitzendingen	1146	1301	1404
apparaatskosten/uitzendingen	5.306	4.942	6.298

Bron: jaarverslag PUM 1997 en begroting PUM 1998, 1999

De gemiddelde kosten per uitzending (uitgaande van twee maanden ter plekke en thuis drie maanden, samen vijf maanden) waren in 1997 f 8.083 (zie tabel 4). Bovendien wordt een bedrag van f 5.306 doorbelast als overhead, waardoor de totale kosten voor de missie komen op f 13.389.

2.3 Bepalen van Kwantiteit en Kwaliteit

De landencoördinatoren en lokale vertegenwoordigers hebben de opdracht om per jaar 30 tot 40 missies te realiseren. Uit ervaring is gebleken dat hiervoor gemiddeld 60 aanvragen moeten binnenkomen - dit betekent het werven van in totaal 2600 aanvragen per jaar. Hierna worden de aanvragen door de landencoördinator en de sectoradviseur beoordeeld, gevolgd door 'matching', voorbereiding van de missie, uitvoering en follow-up.

⁵ Kosten volgens nieuwe berekening

De kwantiteit van de gerealiseerde uitzendingen wordt dus bepaald door de resultaten van de wervingsinspanningen en door de toetsing van de aanvragen.

De kwaliteit van de output (met name de uitzendingen) wordt middels een aantal procedures gewaarborgd. Ten eerste worden bij de toetsing van de aanvraag diverse criteria gehanteerd die samen met DGIS zijn opgesteld. Voorbeelden zijn ⁶:

- Behoren de bedrijven en organisaties tot de sector midden- en kleinbedrijf
- Aanvragende bedrijven moeten zijn gevestigd in landen genoemd in de landenlijst van het Nederlandse Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.
- Is er sprake van duurzame werkgelegenheid, redelijke arbeidsvoorwaarden en zorg voor het milieu
- Kan het bedrijf niet zelf de gevraagde expertise bekostigen?
- Staat de financiële input die van PUM wordt verwacht in verhouding tot het resultaat dat wordt verwacht door het bedrijf?

Kwaliteits procedures (bewaking en controle) voor het proces van voorbereiding, uitzending en nazorg staan beschreven in het Procedure document en het Handboek PUM.

Het management van PUM draagt de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitzending. De arbeidsvoorwaarden met betrekking tot DSA-vergoedingen zijn gebaseerd op internationale (VN) richtlijnen. De kwaliteit wordt gemeten met behulp van een tevredenheidsenquête bij de ontvangende bedrijven en organisaties. Uitkomsten van deze enquête worden gebruikt voor de beoordeling van het project en voor de landen beleidsdocumenten. PUM heeft grote moeite om deze feedback van de bedrijven te ontvangen. Slechts 30-50% van de formulieren wordt teruggestuurd en deze rapportage werkt dus slechts beperkt als formeel instrument voor kwaliteitsverbetering. PUM maakt binnenkort één van de personeelsleden vrij om deze terugkoppeling te verbeteren. Bovendien bestaat naast de tevredenheidsenquête, een de-briefing van de adviseur door de landen coördinator.

De directeur van PUM en de landen coördinatoren en sectoradviseurs hebben regelmatig contact met andere personele uitzendorganisaties, zowel in Nederland (bijvoorbeeld SNV en PSO) als met buitenlandse PUM organisaties⁷. Deze contacten worden gebruikt om een beter inzicht in “de markt” te krijgen maar niet duidelijk is of de doelmatigheid door deze contacten verbeterd is.

2.4 Kostenbewustheid

PUM heeft twee hoofd eindprodukten die gemeten worden: het aantal projecten en het aantal missies (er zijn regelmatig meerdere missies per project en soms ook meerdere projecten per missie). Daarnaast meet PUM verschillende aspecten van deze eindprodukten, zoals landenspreiding en sectoren van adviesverlening. Dit laatste gebeurt met behulp van landen beleidsdocumenten en sector beleidsdocumenten waarin ontwikkelingen in de landen/sectoren beschreven worden. Deze analyses hebben met name betrekking op de doeltreffendheid van de missies.

Bovendien worden kosten, kwaliteitsbeleving bij de klant, en duur van de missies/projecten gemeten en vergeleken met het vorige jaar. Op basis van verwachte uitkomsten worden metingen van gerealiseerde uitkomsten vergeleken in de tijd, en beschreven in de kwartaalrapportages en de toelichting bij de jaarlijkse begroting.

⁶/. Bron Annex 1 van de programma financieringsovereenkomst

⁷ bron: PUM management bij interview 11 februari 1999

3. EXTERNE STURING VAN PUM

3.1 Externe Bestuurders

PUM ontvangt gelden van een beperkt aantal financiers waarvan de belangrijkste (65%) het ministerie van Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking is. De (financiële) relatie met DGIS is vastgelegd in de programmafinancierings-overeenkomst (PFO) voor de jaren 1998-2002. Het eerste aanspreekpunt van PUM bij het ministerie van Buitenlandse Zaken is de Directie Ontwikkelingssamenwerking Nederlands Bedrijfsleven (DOB).

Daarnaast heeft PUM een rechtstreeks contract met het ministerie van Economische Zaken voor een programma in Midden- en Oost-Europa en een contract met de EU ten behoeve van de uitzending van PUM'ers voor het EU-TACIS programma.

3.2 Sturingsinstrumenten

De rapportageverplichtingen voor PUM per financier zijn samengevat in de volgende tabel.

Tabel 9: Onderdelen van rapportage per financier

	Verplichte informatie verstrekkingen
Ministerie van Buitenlandse Zaken/DGIS	1. programma criteria samen opgesteld 2. programmafinancieringsovereenkomst, waarin geen bedragen vermeld staan. 3. kwartaal voortgangsverslag, nu nog slechts financieel waarin de begrotingsstructuur aangegeven wordt. 4. jaarrekening
Europese Unie	1. project financiering 2. eindrapport adviseur 3. externe evaluatie
Economische Zaken	1. programma criteria samen opgesteld 2. programmafinancieringsovereenkomst waarin geen bedragen vermeld staan. 3. kwartaal voortgangsverslag, financieel en operationeel gespecificeerd met landen beleids- en sector beleidsdocumenten 4. jaarrekening

Het ministerie van Buitenlandse Zaken vraagt sinds de meest recente PFO (1998) een rechtstreekse rapportering van PUM aan de Directie Ontwikkelingssamenwerking Nederlands Bedrijfsleven (DOB). Rapportage vindt plaats per kwartaal. Elk kwartaal wordt overleg gevoerd over de voortgang van het programma. DOB heeft in een brief aan PUM aangegeven dat zij de rapportage wil veranderen om tot een zeker evenwicht tussen inhoudelijke en financiële aspecten te komen. De dienst is nog niet met instructies gekomen hoe dit zou moeten gebeuren. PUM heeft voorstellen gedaan voor een inhoudelijke rapportage op basis van een systeem van landenbeleidsdocumenten en rapportages over de intake van aanvragen en over de afloop van de projecten via de evaluatie en de debriefing.

Tot nu toe is de relatie met de overheid vooral gericht op de input zijde: de overheidssubsidie bepaald rechtstreeks het uitzendvolume. Voorafgaand aan de aanvraag geeft het Ministerie aan hoeveel geld beschikbaar is. Op basis van dit bedrag wordt door PUM een begrotingsvoorstel gemaakt. Een en ander lijkt geen rechtstreeks verband te houden met de

prestaties die PUM heeft geleverd. PUM heeft een meerjarenperspectief gepresenteerd aan de overheid in de vorm van een strategisch plan. Hier heeft het ministerie nog niet op gereageerd⁸.

De door MDF uitgevoerde evaluatie uit 1996 beoordeelde de kwaliteit van PUM over het geheel genomen als goed, maar plaatst vraagtekens bij de berekening van de organisatiekosten en de sterke vergroting van het aantal landen waar PUM werkt (of wil gaan werken).

Over de kwantiteit en kosten van de output (uitzendingen, trainee programma etc.) worden met Buitenlandse Zaken geen harde afspraken gemaakt. Wel bestaat er een maximum bedrag dat Buitenlandse Zaken ter beschikking stelt ten behoeve van de apparaatskosten.

De MDF evaluatie in 1996 was kritisch ten aanzien van de berekening van de apparaatskosten. De werkelijke apparaatskosten zijn, zo berekende MDF zo'n 20% van de totaal beschikbare fondsen. DGIS betaalt een bijdrage ter dekking van deze kosten tot max. 7,5% van de totale programma kosten, zij het met een maximum van 50% van het totaal van apparaatskosten. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert dit percentage als algemeen uitgangspunt en het is ook van toepassing op bijvoorbeeld PSO. MDF kwam met twee mogelijkheden om het probleem van de procentueel overscheidende apparaatskosten op te lossen. Ten eerste, de tijd die de uitgezonden experts maken om te rekenen naar normale "consultant" salarissen opdat de totale contract waarde wordt verhoogd en het 7,5 % bedrag navenant stijgt. Ten tweede, om de 7,5% in 15% te veranderen en VNO-NCW het resterende aandeel te laten financieren. Drie jaar later bestaat, op instigatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de 7,5% regeling nog steeds. De oorspronkelijke overhead kosten, bestaande uit huur, salarissen en facilitaire diensten, zijn echter nu voor een groot deel verbijzonderd aan missie gerelateerde kosten. Binnen PUM is men het er over eens dat dit een goed inzicht in hoogte en beheer van de apparaatskosten en de doelmatigheid van deze kosten niet ten goede komt. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en PUM zijn momenteel op zoek naar verbeteringen voor deze regeling.

Bij de rapportering met Economische Zaken bestaan 'targets' die per land gedifferentieerd worden. Het PUM programma zoals betaald door Economische Zaken kent, anders dan dat van Buitenlandse Zaken, een landenbeleid. PUM rapporteert per (Midden- en Oost-Europees) land aan EZ. Bovendien wordt per sector bekeken wat het effect van de projecten is. Met dit landen- en sectorbeleid wordt verantwoording over de doeltreffendheid van de hulp mogelijk.

Met de EU bestaat een contract dat vanuit het EU-TACIS programma wordt gefinancierd. Door de ingewikkelde wijze van rapportage en besluitvorming, die een te groot beslag legt op de capaciteit van de organisatie, is PUM bezig dit contract af te bouwen.

Over de kwaliteit van de prestaties zijn afspraken gemaakt met de verschillende financiers. Deze hebben betrekking op de rapportage, beoordeling van aanvragen en de administratieve organisatie. Bovendien houdt de overheid zich het recht voor om (niet-jaarlijkse) evaluaties van het programma uit te voeren, dan wel te doen uitvoeren. Deze bepaling uit de overeenkomst tussen DGIS en PUM is gelijk aan de bepaling die voor andere particuliere organisaties geldt. Zoals eerder beschreven is de werking van deze afspraken zwak. Er bestaan nog geen vernieuwde instructies van DOB om juist het kwalitatieve gedeelte van de sturing beter inzichtelijk te maken. Uit gesprekken met het PUM Management Team komt naar voren dat DGIS geen sancties heeft voor het niet nakomen van targets die overigens door PUM zelf gesteld worden. Door de relatief frequente communicatie tussen PUM en DOB worden afwijkingen van de verwachte output snel gemeld en worden targets bijgesteld.

⁸ bron: commentaar op draft hoofdstuk PUM IBO onderzoek, 4 maart 1999

Anders is de mening van DOB⁹ waar gesteld wordt dat de afwijkingen van targets altijd achteraf gecommuniceerd worden.

4. INTERNE STURING VAN PUM

4.1 Interne Bestuurders

Sinds 18 maart 1997 is PUM een stichting die de uitvoering van het Programma Uitzending Managers verzorgt. Voorheen was dit de verantwoordelijkheid van VNO-NCW. Er bestaat een tweehoofdige directie (post financieel directeur nog vacant), die verantwoordelijk is voor beleidsvorming en de realisatie daarvan binnen het door het Bestuur vastgestelde strategisch plan en begroting.

4.2 Sturingsinstrumenten

Elk kwartaal wordt een tussentijdse rapportage gepubliceerd. Hierin worden de activiteiten en het financieel resultaat besproken. De gerealiseerde activiteiten worden daarbij vergeleken met de geplande jaarproductie naar rato van de tijd. Deze tussenrapportage wordt zowel intern als extern verspreid.

Elk jaar wordt een jaarrekening opgesteld waarin inkomsten, kosten en distributie van de uitzendingen over de landen en de 23 sectoren vermeld staan. Terwijl de overheid een goedgekeurde accountantsverklaring eist staat er een indicatief financieel rapport in het jaarverslag van 1997. PUM verbijzondert alle kosten naar de verschillende "accounts". Met behulp van een verdeelsleutel worden de indirecte kosten en de personele kosten vastgesteld per "account". De percentages voor 1999 zijn berekend op basis van de operationele werkplannen, zoals met DGIS en EZ zijn besproken. Met deze wijze van kostentoerekening kunnen verschillende kengetallen worden gegenereerd gerelateerd aan uitzendingen, personeelsomvang en overhead kosten.

De op expansie gerichte strategie en het enthousiasme van het PUM management leiden ertoe dat men geneigd is om het beschikbare geld ook daadwerkelijk te gebruiken. Dit gebeurt op twee wijzen: ten eerste door per land meer projecten uit te voeren en ten tweede door in nieuwe landen projecten op te starten. Dit laatste werd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken mogelijk gemaakt door de nieuwe landenlijst voor PUM uit te breiden met 37 landen. Overschotten aan financiering horen overigens volgens de afspraak teruggestort te worden naar het Ministerie. PUM had in de afgelopen jaren met behulp van provisies een eigen vermogen van fl. 1,0 mln. opgebouwd ter dekking van een aantal risico's. Dit bedrag is op instigatie van het Ministerie teruggestort.

PUM heeft meerdere financiers waaraan zij rapporteert. Van deze financiers is de rapportage aan de EU het meest complex. Zo complex dat het naar de mening van de Stichting te veel capaciteit van haar administratieve apparaat vergt. Voor het Ministerie van Economische Zaken is de rapportage uitgebreider en toegespitst op 'targets'. Het ministerie van Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking is zoekend naar een evenwichtige stijl van rapportage waarbij inhoudelijke en financiële zaken belicht worden, maar heeft nog geen instructies hierover aan PUM gegeven.

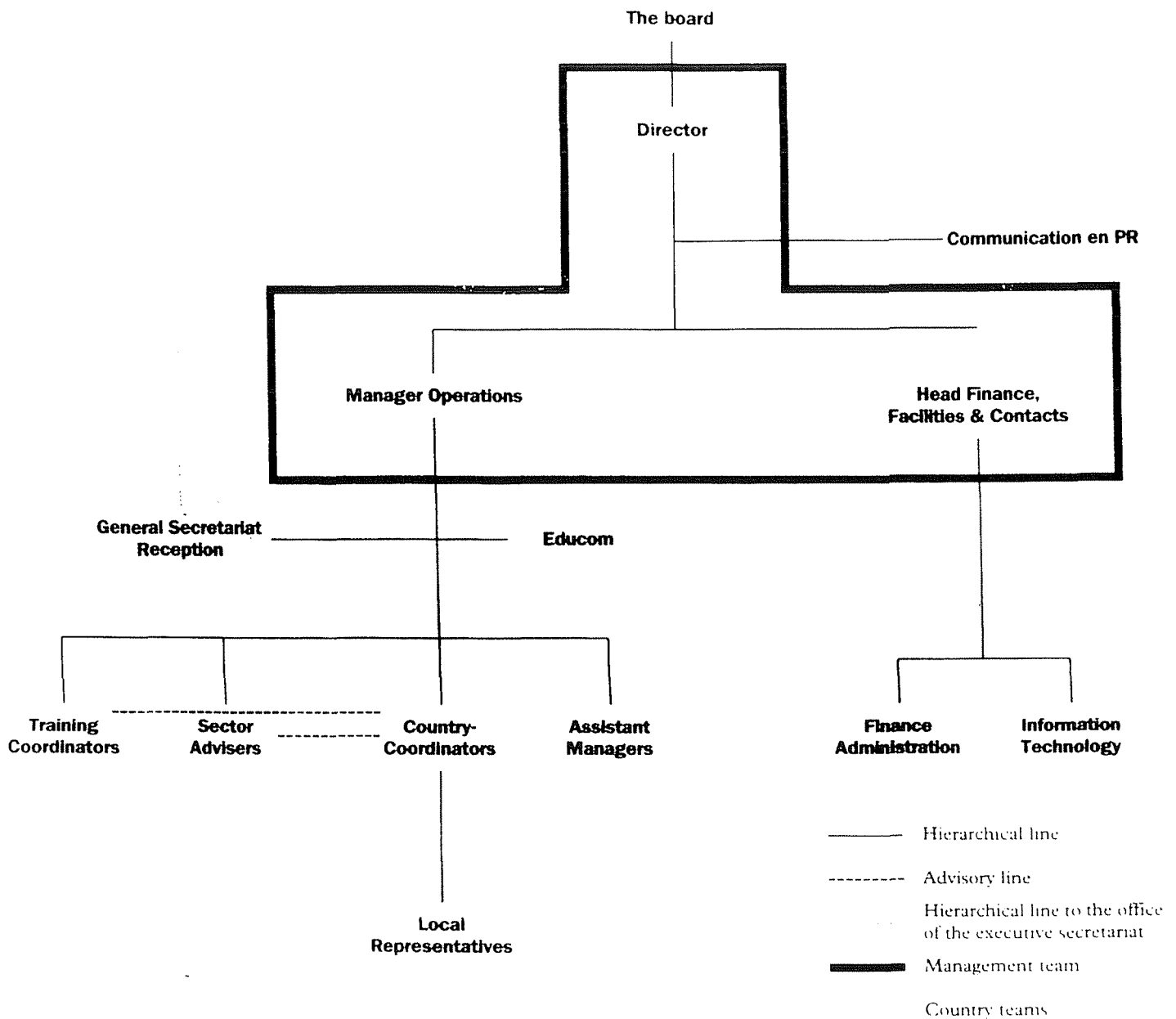
PUM zelf hoeft nu haar planning en control maar voor een deel af te stemmen op haar grootste financier. De stichting heeft alle ruimte gekregen om zelf doelmatigheids kengetallen

⁹ bron: commentaar dhr. Verhoef op draft interim rapport

te ontwikkelen en inhoud te geven aan het grootste deel van haar externe rapportages. Dit wordt echter beperkt tot het geven van de directe missie- en overheadkosten per uitzending. Ook geven de overheadkosten sinds 1998 een vertekend beeld van de werkelijke indirecte kosten. Om aan de 7,5% regeling te kunnen voldoen zijn kosten namelijk verbijzonderd aan projecten die daar niet direct thuis horen. Ook het management van PUM is niet gelukkig met deze situatie die blijft voortbestaan.

BIJLAGE VI (PUM): ANNEX A
Organigram van PUM

NMCP Organisation Chart



PROGRAMMA UITZENDING MANAGERS (PUM)	
Institutioneel kader: PUM is een samenwerkingsverband van werkgevers en overheid. Het is in 1978 voortgekomen uit een initiatief van de Commissie Ontwikkelingslanden van het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW) en het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO). PUM is sinds maart 1997 een stichting, nauw verbonden aan VNO-NCW	
Missie/ doelstellingen: Structurele verbetering van het midden- en kleinbedrijf en institutionele in ontwikkelingslanden tezamen met verbeteringen op sociaal-economisch en milieu gebied.	
Activiteiten	
1. Persoonlijke dienstverlening aan het midden- en kleinbedrijf en institutionele omgeving in ontwikkelingslanden en Midden- en Oost-Europa, via advisering, coaching, training-on-the-spot en seminars. 2. PUM kent de volgende follow-up activiteiten; Stages in Nederland, het Business Link Programma (wat ondernemers coacht bij het leggen van zakelijke contacten in Nederland) en Hints for Business. Via Hints kan elke (Nederlandse) ondernemer kennis nemen van mogelijke business leads die voortkomen uit activiteiten van PUM. 3. Onderhoud en uitbouw van de Senior Adviseur Database en intern educatie programma.	
Output	
1. Er werden in 1997 1146 missies en trainingen uitgevoerd in 82 landen 2. 185 trainees kwamen in 1997 naar Nederland voor het volgen van een opleiding of stage 3. PUM participeert in een internationaal netwerk van senior adviseurs en organiseert regionale bijeenkomsten om zo kennis en ervaring te delen.	
Input	
Financiële input:	1. Bijdrage EU 669.705 2. Kleine contracten 316.220 3. Overige bijdragen 190.791 4. Bijdrage BuZa 11.342.389 5. Bijdrage VNO-NCW 504.400 6. Bijdrage EZ 4.200.000
Niet financiële input:	1. (Niet) formeel overleg met de leden en bestuur van VNO-NWC. 2. Beleidsoverleg met, en controle door de overheid. 3. Aanvragen van bedrijven en organisaties in ontwikkelingslanden en in landen in Midden- en Oost-Europa. 4. Evaluaties door externen. 5. Beleidsoverleg en controle door de overige financiers
Personeel omvang	PUM heeft ruim 30 mensen in dienst. Daarnaast werken zo'n 65 gepensioneerde managers parttime en onbezoldigd voor PUM, alsmede 180 lokale vertegenwoordigers als "honorair" vertegenwoordiger.
Evaluaties	
• MDF: 'Evaluation of the Netherlands Management Cooperation Programme for Developing Countries (NMCP) 1991-1995, Main Report and Annexes, September 1996	

BIJLAGE VII

BIJLAGE VII PROFIEL VAN SNV

SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie

Deze Bijlage geeft een beschrijving van de missie, kerntaken, personeel & organisatie en inputs van SNV (paragraaf 1), de outputs van de organisatie en de meetbaarheid daarvan (paragraaf 2), en geeft een beschrijving van de wijze van externe en interne sturing (paragraaf 3 en 4).

1. Beschrijving van SNV

1.1 Missie en Doelstellingen

SNV is een Nederlandse ontwikkelingsorganisatie die deskundigheid op een flexibele wijze inzet in de marginale gebieden in Afrika, Azië, Latijns Amerika en Oost-Europa. De deskundigen ontwikkelen en delen kennis en vaardigheden met lokale organisaties met als doel deze beter toe te rusten voor hun werk op het gebied van structurele bestrijding van armoede van vrouwen en mannen. Behalve met lokale organisaties werkt SNV wereldwijd samen met ongeveer 35 Nederlandse en buitenlandse financiers, variërend van de Wereld Bank en de Europese Unie tot aan kleinere organisaties als de Wilde Ganzen.

1.2 Kerntaken van SNV

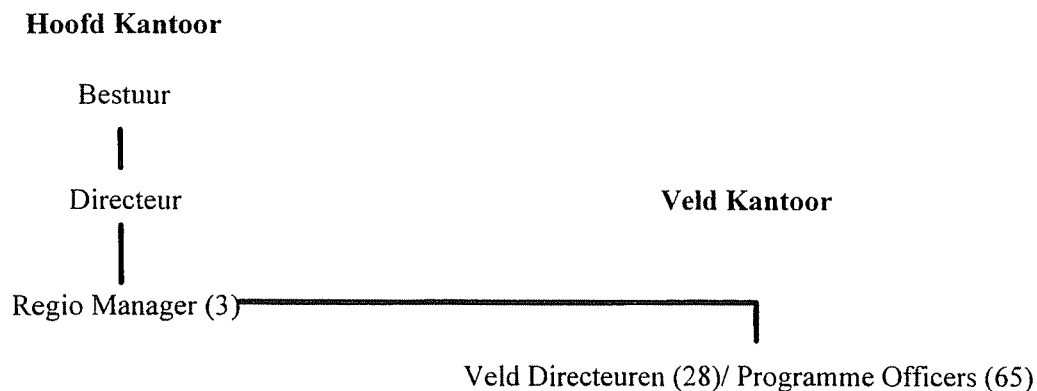
Krachtens de Samenwerkingsovereenkomst tussen SNV en de minister voor ontwikkelings-samenwerking, en gelet op het gestelde in van de Statuten van SNV, kent de organisatie een 3-tal kerntaken:

- het ter beschikking stellen van ontwikkelings-deskundigen aan organisaties waarmee wordt samengewerkt;
- het bemiddelen bij het contact tussen organisaties in ontwikkelingslanden en in Nederland en andere geïndustrialiseerde landen in het kader van bewustwording;
- het beschikbaar stellen van financiële middelen aan organisaties waarmee wordt samengewerkt

1.3 Organisatie en Personeel

SNV beschikt over een ambtelijke staf (60.5 fte), een veldstaf (83 fte) en een groep van 581 SNV'ers en 82 UNV'ers (overeenkomend met 20 fte's). De organisatie heeft een hoofdkantoor, gevestigd in Den Haag en 26 veldkantoren. De ambtelijke 'Haagse' staf bestaat uit ambtenaren van het Ministerie van Buitenlandse Zaken die aan SNV ter beschikking zijn gesteld. De veldstaf die werkzaam is in de 28 landen waar SNV opereert, en de ontwikkelingswerkers hebben een arbeidsovereenkomst met de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

Een vereenvoudigd organigram van de organisatie ziet er als volgt uit:



De directeur heeft een directe staf tot zijn beschikking (directiesecretariaat (DS, 6), voorlichting (VL, 3) en bureau beleidsaangelegenheden (BBA, 4)). Daarnaast is er een Afdeling Staf & Dienstverlening (ASD), geleid door een manager. Deze afdeling bestaat uit 6 bureaus met in totaal ca. 45 medewerkers. Deze bureaus leveren diensten aan en faciliteren de werkzaamheden van de lijnafdelingen. De 3 regio-managers beschikken ook over een staf van in totaal 6 landen-coördinatoren, 3 personeel adviseurs, 3 financieel adviseurs, 3 administratief medewerkers, en 3 secretaresses.

Tevens beschikken de velddirecteuren in de veldgebieden over een beperkte staf. Een meer gedetailleerd organigram is bijgesloten als annex bij deze paragraaf (Annex A).

1.4 Inputs van SNV

Financieringsbronnen

SNV kent 4 financiële bronnen:

- Programma financiering DGIS,
- Project Financiering,
- Dienstverlening, en
- Begroting NEDA.

De financieringsbronnen worden weergegeven in de volgende tabel:

Tabel 1: Financieringsbronnen SNV

Programma Component	Begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken, Hfd. 5, Begrotingsartikel 13.06	Project Financiering	Bemiddeling en Dienstverlening	Begroting NEDA
	• 'reguliere' Programma financiering van het ministerie van Buitenlandse Zaken (f 116.5 miljoen)	• NEDA projecten ⇒ afzonderlijke project overeenkomsten met het ministerie ⇒ of met ambassades (bilaterale hulp) (f 58 miljoen)	• uitvoering OS-programma's door veld kantoren in landen waar geen ambassade is (bijvoorbeeld Nepal en Bhutan voor de ambassade in India)	• Haagse SNV medewerkers zijn ambtenaar bij ministerie van Buitenlandse Zaken
	• UNV-bijdrage (f 1.1 miljoen)	• door derden gefinancierde projecten (f 5 miljoen)		• ministerie financiert tevens uit eigen begroting de huisvesting en kantoorkosten
	• bijdrage ervarings plaatsen project (f 2 miljoen)			
	• bijdrage uitkering en wachtgelden (f 8.2 miljoen)			
TOTAAL	f 127.8 miljoen 1)	f 63 miljoen 2)	geen aggregate financiële gegevens beschikbaar 3)	f 8 miljoen

Bronnen: SNV Meerjaren raming 1999-2003, SNV Jaarverslag 1997

1) aanvraag 1999

2) gerealiseerde jaaruitgaven 1997

3) de grotere financieringen uit bemiddeling en dienstverlening zijn wel bekend; de kleinere in mindere mate¹.

De financiële relatie tussen SNV en het ministerie van Buitenlandse Zaken komt uitvoeriger ter sprake in paragraaf 3, waarin de externe sturing van SNV centraal staat.

Niet-financiële inputs

¹ Zo is bijvoorbeeld een dienstverleningsovereenkomst gesloten met HMA New Delhi, waarbij in 1997 een vergoeding is overeengekomen voor het beheer van de OS-programma's van deze ambassade in Nepal en Bhutan waarvoor een vergoeding is verkregen van f 800.000 in 1997 en f 1.000.000 in 1998. Hiermee werd het beheer gevoerd over programma's met een financieel volume per jaar van f 15 miljoen in Nepal (waarvan f 8 miljoen SNV-projecten) en f 7 miljoen in Bhutan (waarvan f 2 miljoen SNV-project).

Niet-financiële inputs van SNV zijn: algemeen OS beleid; signalen met betrekking tot de vraag verkregen via de veldkantoren van SNV en de counterpart-organisaties; informatie ten aanzien van de kwaliteit van de diensten van SNV via evaluaties.

2. MEETBAARHEID VAN PRESTATIES

2.1 Outputs van SNV

In de uitvoering van haar kerntaken maakt SNV onderscheid tussen 4 productgroepen:

1. 'capaciteitsondersteuning', het uitzenden van deskundigen die worden ingezet om diensten te verrichten ten behoeve van het ontwikkelen en versterken van de capaciteit van lokale organisaties in het Zuiden,
2. 'project uitvoering', op basis van financiering door derden zorg dragen voor uitvoering van projecten,
3. 'bemiddeling', het ondersteunen van samenwerking tussen Zuidelijke organisaties onderling en tussen organisaties in Zuid en Noord, en
4. 'dienstverlening', het faciliteren van activiteiten van Nederlandse organisaties in het Zuiden.

Voor wat betreft de eerste, en belangrijkste output van de organisatie, het uitzenden van deskundigen, kan gesteld worden dat het totale volume van deze output relatief eenvoudig in kaart te brengen is. SNV maakt sinds haar bedrijfsplan (1996) onderscheid tussen de volgende categorieën:

- **EUN:** Deskundige afkomstig uit Europa, veelal Nederland
- **HCN:** Deskundige uit land van de SNV vestiging
- **TCN:** Deskundige uit ontwikkelingsland, ingezet als internationaal deskundige in een ander land
- **EPL:** Ervaringsplaatsen
- **UNV:** Deskundige afkomstig uit Europa, geplaatst via het UNV programma

De hieronder weergegeven cijfers in de vier categorieën zijn afkomstig van het jaarplan 1998.

Tabel 2: Aantal SNV'ers, naar categorie

	1995	1996	1997	1998 ¹⁾	1999 ¹⁾
EUN	-	-	475	444	461
TCN	-	-	1	11	15
HCN	-	-	207	272	318
EPL	-	-	9	10	13
UNV	20	20	20	20	20
Total	616	657	711	737	807

Bron: jaarverslag 1997, jaarplan 1998

1) begrote aantallen

2.2 Kostprijsberekening/doelmatigheidskengetallen

Met betrekking tot de kosten die per output (de uitgezonden deskundige) gemaakt worden, valt op te merken dat de meetbaarheid daarvan niet eenduidig mogelijk is. Alvorens we proberen te komen tot een inschatting van de kosten per uitgezonden SNV'er, dienen een aantal kanttekeningen te worden geplaatst.

Allereerst is de output niet uniform, waarmee bedoeld wordt dat er verschillende ‘soorten SNV’ers’ zijn. Een ervaringsplaats (EPL) en een lokale SNV deskundige (HCN/TCN) zal over het algemeen goedkoper zijn dan een senior SNV deskundige uit Europa (EUN). In de financiële gegevens van SNV komen dit soort verschillen niet tot uitdrukking. Er kan dan ook niet een berekening worden gemaakt van de kosten per categorie SNV’er². Ten tweede wordt er in de financiële gegevens van SNV een aantal overheadkosten niet opgenomen, zoals de huisvesting, salaris- en reiskosten van de Haagse staf, die volledig vergoed wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Bovendien is niet duidelijk welk deel van deze kosten verbonden is met de SNV-uitzendingen, en welk deel met de overige outputs. In lijn hiermee, dient tenslotte opgemerkt te worden dat er in de financiële gegevens van SNV geen onderscheid gemaakt wordt tussen de kosten voor de 4 genoemde productgroepen. Het is dan ook vrijwel onmogelijk een goede inschatting te maken welk deel van het SNV-geld direct of indirect bestemd was voor het uitzenden van deskundigen, en welk deel van daarvan bestemd was voor de financiering van de overige activiteiten³.

In haar financiële verslag splitst de SNV kosten uit over 8 rubrieken: directe en indirecte personele kosten, wachtgelden, exploitatiekosten, programma ondersteuning, algemene kosten, baten, en ‘overige Haagse kosten’. Relevant voor de berekening van de prijs per output, zijn met name de (directe en indirecte) personele kosten, inclusief wachtgeld. Minder duidelijk is welk deel van de exploitatie kosten (huisvestings- en kantoorkosten van het veldkantoor) voor rekening van specifieke productgroepen komen. Deze zijn dan ook in de berekening buiten beschouwing gelaten. Datzelfde geldt ook voor algemene kosten (zoals lokale accountantskosten, koersverschillen, bankkosten, vergaderkosten, etc.), programma ondersteuning (de kosten van trainingen, landen evaluaties, activiteiten in het kader van SNV aandachtsvelden), workshops, voorlichting, etc.), en kosten van de Haagse staf (die, zoals reeds opgemerkt, rechtstreeks door het ministerie worden gefinancierd). Onder ‘baten’ wordt verstaan de inkomsten van SNV contractanten die werkzaam zijn voor gefinancierde projecten en die in rekening worden gebracht bij de projecten. Deze post is in de schatting van kosten per output eveneens buiten beschouwing gelaten.

Gegeven bovenstaande kanttekeningen kan men tot de volgende benadering per output komen:

Tabel 3: Doelmatigheidskengetallen ‘uitzending personeel’ SNV

	1996	1997	1998	1999 1)
totaal bedrag (p)	f 63 miljoen	f 76.7 miljoen	f 75 miljoen	f 91 miljoen
aantal mensjaren (q)	637	684	698	807
kosten per mensjaar (p/q)	f 98.000	f 112.000	f 107.000	f 113.000

Bronnen: SNV jaarverslag 1997, SNV jaarverslag 1998⁴, SNV jaarplan 1998, SNV Concept Meerjarenplan 1999-2001

1) begrote bedragen.

2.3 Kwaliteit

Ten aanzien van de kwaliteit van de geleverde output van de uitgezonden SNV’ers, zijn er een aantal kwalitatieve indicatoren denkbaar, zoals toename kennis en kunde binnen een overheidsdienst, verbetering van management capaciteit bij een NGO, het bereik van een aantal leden van een

² Wel dient opgemerkt te worden dat momenteel een onderzoek uitgevoerd wordt waarin de verschillende kostprijzen nader zijn onderzocht. Uit de thans bekende gegevens blijkt dat de kostprijs verhouding expatriate - lokaal in de richting van 3.5 : 1 gaat.

³ Dit is deels te wijten aan het feit dat de vier product groepen betrekkelijk nieuw zijn. In het Meerjaren plan wordt een uitsplitsing van financiële volumes naar product groepen opgenomen.

⁴ Het jaarverslag 1998 was op het moment van onderzoek nog niet gepubliceerd. Deze cijfers zijn mondeling doorgegeven door SNV.

doelgroep, het bereik van een aantal groepen, een toename van facilitatoren in districtenprogramma's, de verbetering van de productie capaciteit, de vermarkting van de producten, een verhoging van de alfabetiseringsgraad, etc. De SNV legt dit soort van beoogde outputs vast in activiteiten en projectvoorstellen en middels monitoring systemen wordt de realisatie van de beoogde output gevolgd. Deze wordt ook beschreven in rapportages, inspectie- en evaluatie-rapporten. Echter, meestal zijn dit soort gegevens alleen bekend op het niveau van het veldkantoor.

Met betrekking tot de andere 3 kernactiviteiten van de SNV geldt dat de kwantiteit van deze outputs in principe goed meetbaar zouden moeten zijn. Bijvoorbeeld, voor SNV's tweede product groep, de uitvoering van projecten, bedraagt het volume van projecten (in 1998) 97 projecten met een totale omvang van circa 70 miljoen gulden. Bij product groep 3, bemiddeling tussen partners in Zuiden en Noorden of tussen Zuid en Zuid, zou het aantal bemiddelingspogingen in kwantiteit uit te drukken moeten zijn. Echter, exacte informatie hierover ontbreekt. Voor wat betreft product groep 4, dienstverlening, bestaat het tastbare eindproduct uit het beschikbaar stellen van de SNV infrastructuur in de veldgebieden voor organisaties uit Nederland. Ook hier ontbreken gegevens over frequentie van de geleverde prestatie.

2.4 Kostenbewustheid

Op activiteiten niveau wordt in project voorstellen en andere plannings gewerkt met kostprijsberekeningen. Dit gebeurt echter niet in alle gevallen en ook niet voor alle 'soorten' outputs. Ook wordt met een aantal kosten geen rekening gehouden.

Ten slotte blijkt niet duidelijk uit de cijfers gepresenteerd in jaarverslagen of, en zo ja, in welke mate, de door derden gefinancierde activiteiten van SNV (de uitvoering van door DGIS en derden gefinancierde projecten) gefinancierd worden door financiering bestemd voor reguliere Programma activiteiten. SNV stelt zelf ten aanzien van dit punt dat tot op heden geen doorberekening plaats vindt van kosten gemaakt door personeel en infrastructuur van het reguliere SNV-programma en ingezet voor project activiteiten, aan de begroting van deze projecten.

Samenvattend kan gesteld worden dat cijfers in het financieel jaarverslag en de jaarrekening niet in voldoende gedisaggregeerde vorm worden gepresenteerd om voldoende inzicht te geven in kosten per product soort. Door de decentralisatie van SNV's activiteiten is veel van dit soort informatie wel beschikbaar op het niveau van de veldkantoren, maar is onvoldoende gestroomlijnd over de 26 veld kantoren om op het niveau van het hoofdkantoor ge-aggregeerd te kunnen worden.

3. EXTERNE STURING VAN SNV

3.1 Externe Bestuurders

Met ingang van 1 januari 1991 is SNV bestuurlijk en financieel grotendeels verzelfstandigd, wat is vastgelegd in een nieuwe samenwerkingsovereenkomst tussen de minister en het SNV-bestuur. Deze vormt het beleids- en beheersmatig kader voor sturing. De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking benoemt de voorzitter en wijst ook een van zijn ambtelijke medewerkers aan als waarnemer in het bestuur. Deze waarnemer heeft het recht aan de bestuursvergaderingen deel te nemen met alle bevoegdheden, behalve het stemrecht. De uitgaven van SNV zijn sinds de verzelfstandiging niet meer opgenomen in de administratie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, maar worden in de eigen jaarrekening verantwoord ⁵.

⁵/. Uitzondering hierop is, zoals reeds gemeld, de (reis-, salaris-, en huisvestings-)kosten van de Haagse staf.

Ondanks de verzelfstandiging is SNV nog voor 95% afhankelijk van de financiering door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het SNV-bestuur kan wel zelfstandig beleid formuleren en uitvoeren. Er is sprake van programma financiering, wat inhoudt dat SNV niet elke afzonderlijke activiteit aan het ministerie hoeft voor te leggen. Het ministerie financiert het SNV-programma als geheel en maakt de benodigde gelden, naar gelang de behoeften van SNV, over. Na afloop van het jaar legt het bestuur van SNV verantwoording af aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking door middel van het jaarverslag en jaarrekening. Het reguliere SNV-budget bedraagt circa f 109 miljoen (in 1997).

SNV kan ook uitvoeringsverantwoordelijkheid krijgen voor additionele projecten in de bilaterale sfeer (in financiële verslagen aangeduid als 'additionele DGIS projecten'). SNV dient hiertoe voorstellen meestal zelf in, waarna het ministerie ze volgens de standaard procedures, zoals die ook voor andere uitvoeringsorganisaties gelden, op individuele basis beoordeelt en goedkeurt. De minister stelt uit de begroting der financiële middelen daarvoor additioneel, per project, geld ter beschikking. In 1998 ging het om een bedrag van circa f 60 miljoen.

Zoals reeds eerder opgemerkt, financiert het ministerie van Buitenlandse Zaken afzonderlijk de personeelskosten van de ambtelijke staf van SNV, de wachtgelduitkeringen aan teruggekeerde SNV'ers, de huisvestingskosten voor het SNV-kantoor in Den Haag en diverse apparaatskosten, en verantwoordt die in de eigen rekening (in 1998 ging het om een bedrag van circa 10 miljoen gulden).

Behalve voor NEDA, voert SNV ook door 'derden' gefinancierde projecten uit (zoals Wereld Bank, Europese Unie, etc.), waarvoor project overeenkomsten zijn gesloten en waarbij geen bijzondere sturingsrelatie bestaat. In 1998 bedroeg dit circa f 10 miljoen.

3.2 Sturingsinstrumenten

Hoewel de SNV de vrijheid heeft om haar eigen beleid te bepalen, heeft de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking in beginsel nog relatief veel beïnvloedingsmogelijkheden, via de benoeming van de bestuursvoorzitter, via de bestuurswaarnemer, via het ter beschikking stellen van de Haagse staf, en door het vrijwel volledig financieren van alle SNV-activiteiten. Opvallend is echter dat de rol van externe sturing door het ministerie gering is. Een departementaal bureau dat beleidsmatig toezicht houdt op SNV ontbreekt in de praktijk, waardoor kan worden geconcludeerd dat er onvoldoende scheiding bestaat tussen beleid en toezicht. In 1995 concludeerde de Rekenkamer dat er in opzet slechts globale waarborgen zijn, gericht op een doelmatige besteding van de gelden. Het gebrek aan duidelijke afspraken over inhoudelijke verantwoording en evaluatie heeft in de praktijk geleid tot onvoldoende informatie over, en inzicht in de doelmatigheid van de bestedingen van SNV.

Feitelijk werkt SNV al jaren zonder een expliciete goedkeuring van het Jaarplan door het ministerie. Wel dient SNV jaarlijks een meerjaren raming in te dienen bij het ministerie. Deze raming wordt echter meer gevraagd aan SNV als onderdeel van het ministerie, dan dat hiermee vanuit sturingsperspectief wordt gehandeld. Ook vindt jaarlijks een discussie plaats tussen ministerie en SNV over het beschikbare budget. Hierin wordt niet of nauwelijks inhoudelijk gediscussieerd over de richting van de te bestede middelen, maar wordt vrijwel alleen onderhandeld over het totale volume van de te besteden middelen. Voor het eerst in december 1998 is een afvaardiging van Dienst Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI) van het ministerie van Buitenlandse Zaken op bezoek geweest bij SNV voor de decharge van jaarverslag en jaarrekening 1997. Bij deze gesprekken bestaat de mogelijkheid om commentaar te geven, dan wel vragen te stellen omtrent de programmering en uitvoering door SNV. Tot het aantreden van minister Herfkens vond jaarlijks een decharge gesprek plaats tussen de minister voor OS en het bestuur van SNV. In dit gesprek kwamen ook beleidsinhoudelijke aspecten aan de orde.

Er kan dan ook geconcludeerd worden dat SNV ten aanzien van de reguliere *programma-financiering* met name op input (de beschikbare middelen) wordt beoordeeld en gestuurd. Wel is er sprake van (onregelmatige) doorlichting van (delen van) het SNV Programma, via evaluaties, uitgevoerd door IOB. Hierin wordt onder andere gekeken naar kwantiteit, kwaliteit en kosten van (delen van) het SNV-programma. Uitkomsten van deze evaluaties kunnen een effect hebben op de beslissing ten aanzien van (dis-)continuering en/of aard van projecten. Zo is naar aanleiding van de studies over Benin, Bolivia en Nepal een afhandelingsagenda opgesteld, die zal moeten leiden tot bijsturing van het SNV beleid in die landen, maar ook SNV beleid in het algemeen ⁶. Voor wat betreft doelmatigheid zal met name veel aandacht worden geschonken aan het verbeteren van SNV's (financiële) planning en management systeem.

Voor wat betreft de *'additionele projecten DGIS'* en *'door derden gefinancierde projecten'* is er feitelijk sprake van een duidelijke leveringsverplichting die meer gebaseerd is op een klant-leveranciersrelatie. Over het algemeen is met een zekere precisie de verantwoordelijkheden en verplichtingen van SNV en de opdrachtgever neergelegd. Sturing op input, output en processen is *per project verschillend*. Daarnaast is soms sprake van evaluaties, waarin kwaliteit, kwantiteit en kosten van de geleverde prestatie worden beschouwd. Deze kunnen eveneens leiden tot (dis-)continuering van of een verandering in de aard van het project.

Niettemin kan worden gesteld dat, ondanks de recentelijk gestarte dialoog tussen DSI en SNV, er nauwelijks sprake is van externe sturing van SNV door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Er bestaan weinig of geen afspraken over inhoudelijke verantwoording van de besteedde SNV-middelen en de uitkomsten van evaluaties. Sommige instrumenten van externe sturing worden ook niet gebruikt. DGIS wenst ten principale geen zitting te nemen in het Bestuur van SNV. Wel vindt maandelijks overleg plaats tussen DGIS en Directeur SNV. In de praktijk kan dan ook gesteld worden dat er niet alleen onvoldoende informatie over, en inzicht in, de doelmatigheid van de bestedingen van SNV bestaat bij het ministerie, maar dat er bovendien weinig animo bij deze partij lijkt te bestaan hieraan iets wezenlijks te veranderen. Zo wordt er bijvoorbeeld geen gebruik gemaakt van het recht op een bestuurszetel. Vooralsnog vindt sturing dan ook met name plaats via de input (de ter beschikking gestelde middelen).

⁶/. SNV's Agenda for Follow-up to the Evaluations of IOB (draft)

4. INTERNE STURING VAN SNV

4.1 Interne Bestuurders

Op alle niveaus van de organisatie (hoofdkantoor, veldkantoor, en activiteiten) worden plannen gemaakt die dienen als uitgangspunt voor monitoring. De verschillende plannen zijn op een rijtje gezet in het volgende overzicht:

Hoofd Kantoor	Veld Kantoor ⁷	Activiteiten
• SNV meerjaren plan	• Meer jaren landen beleidsplannen	• Activiteiten plannen
• SNV jaarplan	• Jaarplannen	
• Jaarplannen Regio-afdelingen		
• Jaarplannen ASD-bureaus		
• Jaarplannen staf-bureaus		

Bijsturing kan van technische aard zijn (het veranderen van organisatie en methode van project of programma), betrekking hebben op financiële zaken (het consolideren, vergroten of verkleinen van een budget), of personele zaken betreffen. Hieronder worden alle 3 vormen van interne sturing behandeld.

4.2 Sturingsinstrumenten

Technische bijsturing: Net als de planning geschiedt ook de monitoring op alle niveaus van de organisatie. De directeur SNV ontvangt voortgangsverslagen van regio-managers binnen ASD en stafbureaus BBA, VL en DS. De Manager ASD ontvangt voortgangsverslagen van de 6 ASD bureaus. Velddirecteuren rapporteren aan regio-managers. PO's aan velddirecteuren, SNV'ers aan POs. Op basis hiervan vinden besprekingen plaats of volgen schriftelijke reacties, die een element van sturing kunnen inhouden. Hiernaast vinden er ook regelmatig interne evaluaties plaats van het werk van SNV middels Country Reviews. Hierbij wordt er gekeken naar het SNV programma in een bepaald land, met het oog op het afleggen van verantwoording en het leren van de ervaringen die kunnen worden gebruikt als input voor het nieuwe landen meerjarenplan.

Financiële bijsturing: deze vorm van bijsturen vindt twee maal per jaar plaats middels zogenaamde 'midterm reviews', naar aanleiding van de voortgangsverslaglegging. Onder- of overbesteding wordt op een centraal punt binnen SNV bijgehouden (afdeling P&C). Deze centrale afdeling rapporteert aan de directeur die naar aanleiding hiervan besluiten kan nemen over budgetreductie, verhoging of consolidatie. Er worden ook regelmatig zogenaamde Inspecties (Plus) gehouden, waarbij vooral naar het financieel en administratief beheer van de veld kantoren en enkele projecten wordt gekeken ⁸. Conclusies van Inspecties (Plus) kunnen voor de directeur aanleiding geven om strategie of uitvoering van programma's bij te sturen.

Personele bijsturing: monitoring van het functioneren van personeel vindt plaats middels functionerings- en beoordelingsgesprekken. Deze gesprekken tussen leidinggevenden en medewerkers vinden plaats op alle niveaus van de organisatie. Uitkomsten van deze gesprekken kunnen tot bijsturing van de taakinvulling of tot andere maatregelen leiden.

⁷/. Opvallend is dat er vrij grote verschillen bestaan in kosten per veldkantoor. SNV bericht hierover, maar onduidelijk is welke consequenties hieraan verbonden zijn.

⁸/. Bij zogenaamde 'Inspecties Plus' wordt tevens gekeken naar het personeelsbeheer en beleid van het veldkantoor.

Verder dient nog vermeld te worden dat veel SNV activiteiten *geëvalueerd* worden. Dit is veelal een zaak van de donor. Hiervoor zijn methodes ontwikkeld, maar deze zijn niet gestandaardiseerd voor SNV wereldwijd. Uitkomsten van evaluaties kunnen leiden tot een bijsturing op een of meerdere van de hierboven genoemde deelgebieden. SNV kan ook besluiten bijsturing naar aanleiding van extern uitgevoerde evaluaties. Veldkantoren kennen bovendien een systematiek voor zelfevaluatie, de zogenaamde *Control Self Assessment*, wat aanknopingspunten kan bieden voor bijsturing van het beleid door de velddirecteur.

Tenslotte reflecteert SNV periodiek op haar eigen functioneren en instrumentarium, met het oog op mogelijke verbeteringen. Deze *periodieke zelfanalyses* kunnen leiden tot bijsturing van het gevoerde beleid. Voorbeelden van dergelijke periodieke zelfanalyses zijn de recentelijk gehouden workshop over werkproces beschrijving m.b.t. de planning, monitoring en evaluatie cyclus, het onderzoek naar de structuur van de veldorganisatie in 1997, en de binnenkort te houden evaluatie van de reorganisatie van SNV.

Ondanks deze diversiteit aan sturingsinstrumenten wordt door SNV zelf gesteld dat de efficiëntie en effectiviteit van het opereren van SNV nadelig wordt beïnvloed door een ontoereikend systeem van management controle⁹: 'hoewel Resultaat Gericht Management de sturingsfilosofie van SNV aanduidt, manifesteert dit zich onvoldoende in de praktijk'. Een van de genoemde oorzaken hiervan is het gebrek aan bewustzijn en vaardigheid ontrent RGM en management controle op de verschillende management niveaus binnen de organisatie.

Kwaliteit/kwantiteit/kosten van de te leveren prestaties

Zoals in de voorafgaande paragraaf reeds gesteld, heeft SNV relatief veel beslissingsvrijheid over de besteding van de haar ter beschikking staande middelen. Ook voor het bepalen van de kwaliteit, kwantiteit en kosten van de te leveren prestaties kan gesteld worden dat dit vrijwel geheel een interne zaak betreft. Precisering van beoogde resultaten (prestaties) vindt in zijn meest uitgewerkte vorm plaats op het niveau van de uit te voeren activiteiten in het veld. Voor elke activiteit wordt een activiteiten plan gemaakt gebaseerd op de 'logical framework' methode. Hierbij wordt aandacht besteed aan beoogde resultaten en indicatoren om vast te stellen of een resultaat ook daadwerkelijk behaald wordt en een uitgewerkt overzicht van bijbehorende resources. Ook op het niveau van het hoofdkantoor worden de beoogde prestaties in detail uitgewerkt, met name door de ASD bureaus, VL, DS en BBA.

Kwaliteit: voor wat betreft kwaliteit van de te leveren prestaties, beschikt de organisatie over een aantal waarborgen voor adequate programmering, planning, monitoring en evaluatie. Hierbij kan men denken aan een management control systeem, administratieve organisatie (onder meer vorm gegeven in een set van handboeken met instructies en procedures), een planning en monitoring methodiek, een toetsings- en evaluatie methodiek en planning, papers waarin ervaringen worden vastgelegd, position papers, en guidelines op het gebied van kennis en ervaringen ten aanzien van SNV's aandachtsvelden. Tevens bestaan er concrete planning en monitoring systemen op activiteiten niveau, in een aantal gevallen ondersteund door geautomatiseerde hulpmiddelen. Daarnaast is er ook sprake van kwaliteitsbewaking van de 'inputs' en de 'throughputs', of processen waarlangs resultaten tot stand komen. Deels gebeurd dat via de hierboven genoemde instrumenten, deels wordt ook gebruik gemaakt van een aantal Human Resources Management-instrumenten en via SNV's personeelsbeleid. Hierin komen elementen aan de orde als International Human Resources Management, competentie management, functionerings- en beoordelingsgesprekken. Bovendien wordt een breed scala aan opleidingen aangeboden (zowel in Nederland, als in het veld).

⁹/. SNV Concept-Meerjarenplan 1999-2001, 9 december 1998 (p. 36)

Kwantiteit: voor wat betreft kwantiteit van de te leveren prestaties wordt de organisatie allereerst beperkt door het gestelde budget. Buiten dat, is de organisatie vrij in het bepalen van de aantallen te leveren product, daar waar het programma-financiering betreft. Bij project-financiering bepaalt de donor de kwantiteit van de te leveren prestatie.

Kosten: kostenbewustheid lijkt de laatste twee jaar een belangrijk onderwerp binnen de SNV geworden. Dit is waarschijnlijk het gevolg van de begrotingskrapte waar de organisatie de afgelopen jaren mee te maken had. Kostenbewustheid vindt zijn grondslag in de aansturing van de organisatie onderdelen in het planningsproces, waarbij budgetplafonds worden afgegeven en eisen worden gesteld aan de verschillende begrotingsposten. Voorts wordt door budgettering op zowel kostenniveau als kostenplaatsniveau gewaarborgd dat er steeds een afweging gemaakt kan worden tussen budget en activiteit. Echter, door de decentralisatie van SNV's activiteiten en de relatieve autonomie van haar veldkantoren, lijkt er onvoldoende inzicht en daarmee mogelijkheid tot sturing te bestaan bij het hoofdkantoor in de aantallen en soorten kostenplaatsen die op het activiteiten niveau worden gehanteerd¹⁰. Bewaking van de kosten-effectiviteit is daarmee met name een verantwoordelijkheid van de veld-directeur geworden. Het hoofdkantoor biedt wel ondersteuning aan de veldkantoren met betrekking tot het vergroten van hun kostenbewustzijn middels rapportage systeem, trainingen en het aanleveren van ge-aggregeerde informatie. Tevens, is het onvoldoende duidelijk of er consequenties worden verbonden aan de grote verschillen in 'operationele kosten' tussen de verschillende veld kantoren.

Zoals reeds opgemerkt, wordt op activiteiten niveau in project voorstellen en andere plannings gewerkt met kostprijsberekeningen van sommige outputs. Bovendien wordt ook in studies aandacht besteed aan het bepalen van outputs en kostprijsberekeningen daarvan. Echter, van een systematische berekening van de kostprijs van alle outputs van het SNV is geen sprake.

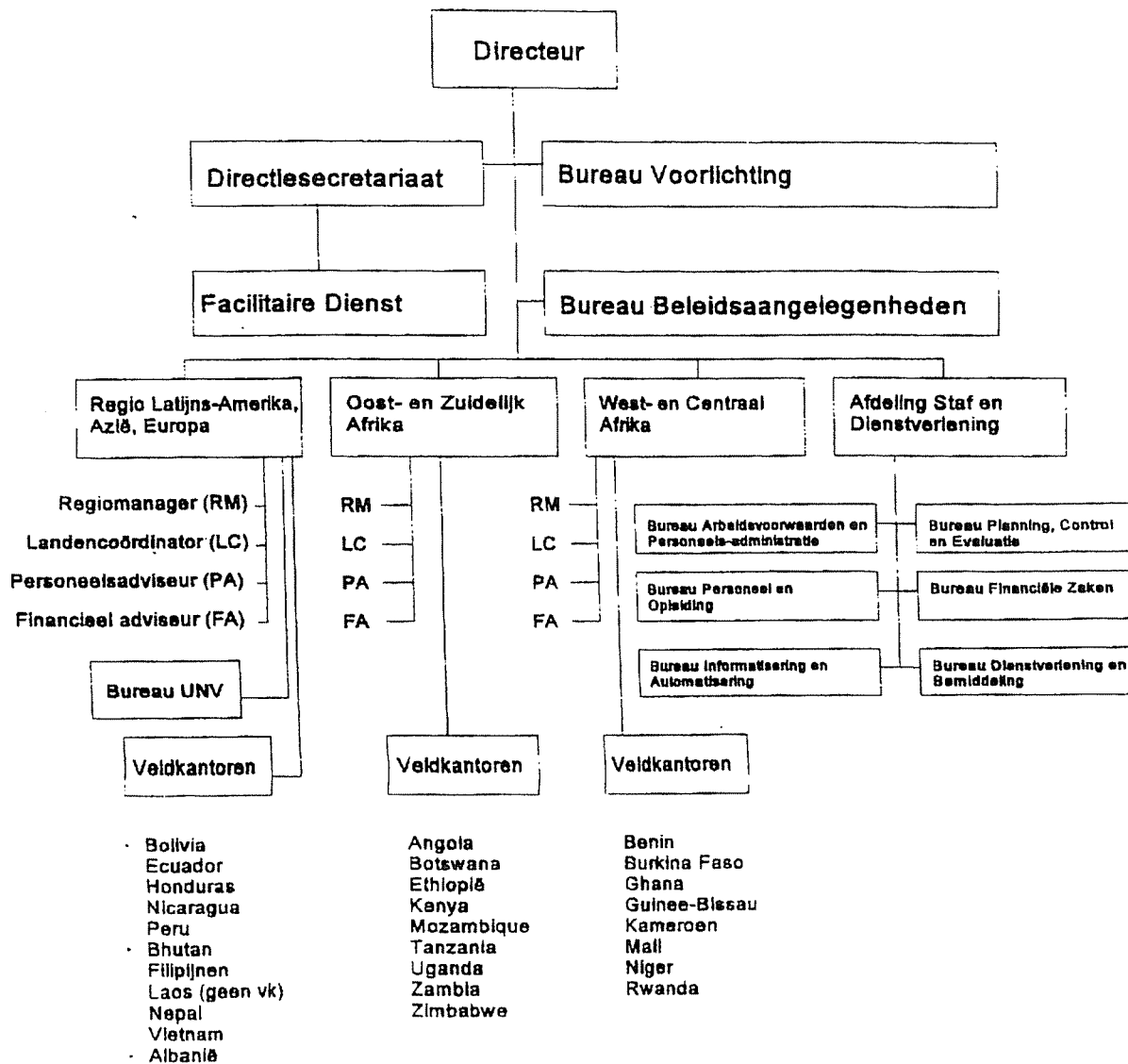
Samengevat, het toezien op kwaliteit, kwantiteit en kosten van de te leveren prestaties gebeurt bij SNV middels monitoring van implementatie van geplande activiteiten. Dit kan plaatsvinden middels schriftelijke rapportages, en/of door middel van voortgangsgesprekken. In deze context passen ook functioneringsgesprekken. Rapportages en gesprekken kunnen leiden tot bijsturing van de plannen. Voor wat betreft een niet nakomen van prestatie afspraken, kan worden gesteld dat dit doorgaans aan het licht komt tijdens rapportages en de daaropvolgende gesprekken of de schriftelijke reactie. Meestal worden verklaringen aangedragen voor het niet voldoen aan de afspraken; dat wordt veelal geaccepteerd en er volgen nieuwe bijgestelde afspraken. In een enkel geval kan worden besloten tot sancties, met name op het vlak van financiën, bijvoorbeeld het omlaag brengen van een budget. Ook ten aanzien van de beoordeling van personeel geldt dat een onvoldoende prestatieniveau kan leiden tot niet verlengen van een contract of andere maatregelen in de personele sfeer.

Belangrijkste vorm van prikkels om doelmatigheid te bevorderen lijkt de begrotingskrapte, waarmee de organisatie te kampen heeft. Een van de manieren waarop het deze begrotingskrapte probeert te keren is middels het zelfstandig verwerven van projecten, gefinancierd door NEDA en andere donoren (dit betreffen projecten die buiten het reguliere SNV-programma vallen), en via het leveren van nieuwe diensten.

¹⁰ Er wordt overigens wel in kwartaal rapportages van veld directeur aan regio managers een aantal kosten plaatsen opgenomen. Deze heeft daarmee in principe een middel om te sturen in handen. In hoeverre hier ook daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt is onduidelijk.

BIJLAGE VII (SNV): ANNEX A
Organigram van SNV

Organogram SNV



STICHTING SNV NEDERLANDSE ONTWIKKELINGSORGANISATIE

Institutioneel kader:

SNV is een verzelfstandigde ontwikkelingsorganisatie maar nog sterk afhankelijk van, en verbonden met, het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het personeel van het hoofdkantoor maakt deel uit van de formatie van het ministerie. Daarmee heeft SNV een publiek-privaat karakter.

Missie/ doelstellingen:

SNV is een Nederlandse ontwikkelingsorganisatie die deskundigheid op een flexibele wijze inzet in de marginale gebieden in Afrika, Latijns-Amerika, Azië en Oost-Europa. De deskundigen ontwikkelen en delen kennis en vaardigheden met lokale organisaties met als doel deze beter toe te rusten voor hun werk op het gebied van structurele bestrijding van armoede van vrouwen en mannen.

Activiteiten

1. **Capaciteitsondersteuning:** lokale organisaties in het Zuiden kunnen SNV diensten verkrijgen gericht op hun eigen capaciteitsontwikkeling (organisatie-ontwikkeling, institutionele versterking en technische aspecten). Deze diensten worden veelal in de vorm van advisering, training en coaching geleverd.
2. **Project- en Programma-uitvoering:** voor DGIS en andere donoren voert SNV projecten of programma's uit die met name gericht zijn op directe armoede bestrijding in marginale gebieden. De bijdrage van SNV aan de projecten bestaat uit het leveren van de benodigde technische assistentie.
3. **Bemiddeling:** aan lokale organisaties in het Zuiden stelt SNV haar kennis en netwerken ter beschikking voor het bemiddelen en ondersteunen van samenwerkingsrelaties in het Zuiden, onderling en met organisaties in het Noorden.
4. **Dienstverlening:** posten en noordelijke ontwikkelingsorganisaties kunnen gebruik maken van de infrastructuur, kennis en capaciteit van de SNV-veldkantoren.

Output

1. In 1997 werkten in totaal 691 SNV'ers in 28 landen (incl. Nederland)

Financiering (in 1998):	DGIS - Programma Financiering SNV 127.8 miljoen DGIS - Project Financiering 58 miljoen BuZA - Haagse Staf SNV 5 miljoen Door derden gefinancierde projecten 8 miljoen
Niet-Financiële Input	Algemeen OS-beleid, denken BuZA en andere donoren over TA interne en externe evaluaties counterpart organisaties prestaties andere uitzendende organisaties
Personeel omvang:	ambtelijke staf 80 (60.5 fte) veldstaf 110 (83 fte) 581 SNV'ers en 82 UNV'ers (overeenkomend met 20 fte's).
Evaluaties	
• Algemene Rekenkamer, Juni 1995 • Derde Wereld Centrum (KUN), Augustus 1997 • IBO (Nepal, Benin, Bolivia), september 1998 • zeven landen evaluaties, 1997-1998	

BIJLAGE VIII

BIJLAGE VIII INTERVIEWS

Datum van bezoek	CONTACTPERSONEN
HPI 10 februari 1999 (Den Haag)	• de heer H. Buikema, Directeur HPI • de heer R. Van Dijk • BMB: P. van Stuijvenberg en C. Bäcker
CZK 11 februari 1999 (Den Haag)	• mevrouw H. Bijker, Hoofd Stafafdeling Beheer • mevrouw H. Schuiling • de heer S. Van Elferen • BMB: P. van Stuijvenberg
PSO 15 februari (Den Haag)	• mevrouw M. Monteiro, Directeur PSO • de heer P. Bukman, Bestuur PSO • de heer R. Engelhard, Voorzitter Bestuur PSO • de heer A. Romein, Bureau PSO • BMB: C. Bäcker en D. Loschacoff
3 maart 1999 (Den Haag)	• mevrouw M. Monteiro, Directeur PSO • de heer P. Bukman, Bestuur PSO • de heer R. Engelhard, Voorzitter Bestuur PSO • BMB: P. van Stuijvenberg en D. Loschacoff
PUM 11 februari 1999 (Den Haag)	• de heer W. Zuidhof, Directeur PUM • de heer J.P. Houtkoop, Hoofd Financiën en Facilitaire Zaken • BMB: P. van Stuijvenberg en D. Loschacoff
3 maart 1999 (Den Haag)	• de heer J.P. Houtkoop, Hoofd Financiën en Facilitaire Zaken • BMB: D. Loschacoff
SNV 9 februari-1999 (Den Haag)	• de heer H. Pelgröm, directeur SNV • de heer C. Stolwijk, beleidsmedewerker Planning & Control • de heer G. Hoekman, Manager Afdeling Staf en Dienstverlening • BMB: P. Van Stuijvenberg
DGIS 4 maart 1999 (Den Haag)	• de heer K. Richelle, Directeur-generaal Internationale Samenwerking • BMB: P. van Stuijvenberg

BIJLAGE IX LITERATUUROVERZICHT

I. Hoofdafdeling Personele Uitzending van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (HPI)

HPI, *Jaarplan 1999*

HPI, *Jaarverslag 1998*

HPI *Jaarplan 1998*

HPI, *Memorandum: Monitoring systeem assistent-deskundigen en suppletie-deskundigen* (kenmerk HPI/UZ/98/2447), november 1998

HPI, *Notitie 'Inzet van deskundigen'*, 2e versie, mei 1998

HPI/UZ, *Eerste Kwartaalverslag 1998*, april 1998

HPI, *Vierde kwartaal 1997*, februari 1998

HPI, *Tweede Kwartaal 1997*, juli 1997

HPI, oktober 1998. *Vacatureblad*. 13de jaargang, nummer 20.

HPI, februari 1998. *Uitzendmogelijkheden*

HPI, maart 1998. *Uitzending binnen de sector gezondheid*

HPI, augustus 1997. *Noodhulpdeskundigen*

HPI, april 1997. *Verkiezingswaarnemers*

HPI, *Activiteitenplan 1996* (concept activiteiten raamwerk voor 1997), januari 1996

II. Personele Uitzending, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (BZK)

Rijksbegroting 1999, Begroting IV/ Koninkrijksrelaties

Interdepartementaal Beleidsonderzoek Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking, *Concept Verslag gesprek IBO werkgroep-CZK, d.d. 28 januari 1999 (UPO/021)*

Ministerie van BZK, Directoraat-generaal CZK, Sectie Personeel en Uitzending, *Presentatie Sectie Personeel en Uitzending* (geen datum)

Minister en staatssecretaris van BZK, *Instellingsbeschikking voor de Interdepartementale Commissie Koninkrijksrelaties (ICKR)*, Den Haag, 19 november 1998

Formaat voor Financieringsverzoeken van de Regering van de Nederlandse Antillen aan de Regering van Nederland in het kader van de samenwerkingsrelaties tussen beide Regeringen, 11 september 1997

Samenwerkingsovereenkomst, Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 10 november 1997.

KabNA (Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken) *De personele samenwerking tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba*, september 1997.

UNDP, 1997. *Working Together, Towards Human Capacity Building, For the Development of the Netherlands Antilles*. Final Report of UNDP-assisted Project "Assessment of Technical Assistance Provided to the Netherlands Antilles within the Kingdom of the Netherlands", August 1997.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Uitzendregeling Nederlandse Antillen en Aruba*, houdende bepalingen betreffende de uitzending van ambtenaren voor langere duur naar de Nederlandse Antillen en Aruba. Concept; 24 november 1998

III. Vereniging Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO)

Vereniging PSO, *Korte schets ten behoeve van het IBO-onderzoek*, januari 1999

IBO Secretariaat, *Verslag van gesprek met PSO in het kader van het IBO naar de Uitzending Personeel Ontwikkelingssamenwerking (d.d. 12 januari 1999)* - Concept

PSO, Algemene Ledenvergadering - Agendapunt 8.2, Onderwerp: Suppletiebegroting 1999, brief ref.: 1.23/DI98.1752/NF, d.d. 30 november 1998

PSO, Algemene Ledenvergadering - Agendapunt 8.1, Onderwerp: Apparaatskostenbegroting 1999, brief ref.: 1.23/DI98.1747/MM/ib, d.d. 30 november 1998

PSO, Algemene Ledenvergadering - Agendapunt 6.2, Onderwerp: Bijstelling Apparaatskostenbegroting 1998, brief ref.: 1.23/DI98.1459/NF/ib, d.d. 7 september 1998

PSO, Algemene Ledenvergadering - Agendapunt 6.1, Onderwerp: Bijstelling suppletiebegroting 1998, brief ref.: 1.23/DI98.1458/NF/ib, d.d. 7 september 1998

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 V, nr. 32, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999; Motie van het lid van den Berg C.S.(voorgesteld 3 december 1998)*

Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 V, nr. 11, *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1999; Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden(vastgesteld 13 november 1998)- vraag 229*

PSO '98-'99 (korte beschrijvingen van de lidorganisaties van PSO); juni 1998

PSO, *Jaarplan Vereniging PSO 1999*, november 1998

PSO, *Jaarplan Vereniging PSO 1998*, november 1998

PSO, *Jaarverslag 1997*, mei 1998

PSO, *Jaarrekening PSO 1997*, 8 mei 1998

Derde Wereld Centrum (KUN), P. Hoebink en F. Van der Velden, *Leren uit Geleerd: Lessen uit Evaluaties van Uitzendende Organisaties - Deelrapport 1, Probleeminventarisatie en evaluatierapporten*, Nijmegen, augustus 1997

Derde Wereld Centrum (KUN), P. Hoebink en F. Van der Velden, *Leren uit Geleerd: Lessen uit Evaluaties van Uitzendende Organisaties - Deelrapport 2, Ervaringen bij een aantal uitzendende organisaties*, Nijmegen, oktober 1998

MDF Management for Development Foundation, *Evaluatie van Vereniging voor Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PSO) - Eindrapport*, september 1997

PSO, *Vogels van diverse pluimage - Vereniging PSO, 10 jaar personele samenwerking met ontwikkelingslanden*, januari 1997

PSO, *Algemene Beleidsnota*, februari 1996

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Programmafinancieringsovereenkomst PSO (ingangsdatum 1 januari 1998)*

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Programmafinancieringsovereenkomst PSO (ingangsdatum 1 januari 1994)*

PSO, *Beantwoording vragenlijst PSO*, 19 februari 1999

PSO, *Handboek Administratieve Organisatie Bureau PSO*

PSO, *Huishoudelijk reglement*, 6 januari 1995

Buruma Maris, *Afschrift van de akte houdende statutenwijziging van de Vereniging voor Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden gevestigd te 's-Gravenhage*, akte d.d. 21 december 1994

PSO, *Financiële gegevens PSO 1995 t/m 1997*

Agenda punt 5.4 algemene ledenvergadering, *Financiële planning/verdeelsleutel*, 23 mei 1997

PSO, Esther de Vreede, *memo IBO/ kwaliteitsaspecten*, 17 februari 1999

PSO *Kwaliteit dienstverlening PSO*, Resultaten enquête (geen datum)

PSO, *Stramien voor aanvragen PSO*, 13 november 1996

Roel Klaarhamer, *memo indeling toetsingsformulier*, 27 januari 1997

PSO, *Stramien voor eindrapportage PSO*, 16 december 1997, Memo aan de leden van de Vereniging PSO

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Programma Financieringsovereenkomst humanitaire hulpverlening*, 23 november 1995, kenmerk NH-793/95

PSO, *Jaarverslag Toetsing 1994*, kenmerk 4/13/AT 3277/ WT

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Noodhulpaanvraag*, 7 augustus 1995, kenmerk: DPO/BIJ-531/95

IV. Stichting Programma Uitzending Managers (PUM)

De veranderende wereld van PUM. Beleidsontwikkeling 1998-2002. Toenemende vraag naar hoogwaardige kennisoverdracht bij de ontwikkeling van het Midden- en Kleinbedrijf en de Sociale Markteconomie.

Toespraak Mr J.N.M. Richelle ter gelegenheid van het 20-jarig bestaan van het PUM op woensdag 4 november 1998.

Ministerie van Economische Zaken. Speech van de Staatssecretaris van Economische Zaken, Drs. G. Ybema, 20-jarig jubileum Programma Uitzending Managers, Doelen, Rotterdam, 4 november 1998.

MDF Evaluation of the Netherlands Management Cooperation Programme for Developing Countries (NMCP), 1991-1995. Main report and annexes. september 1996

Jaarverslag 1997. Annual Review 1997. Netherlands Management Cooperation Programme.

Staat der Nederlanden en PUM. *Overeenkomst* (+ Annex I - VIII) (geen datum)

PUM Managers Worldwide. 1. Asia, 2. Africa 3. Centraal- en Zuid-Amerika 1998. Information bulletin from the Netherlands Management Cooperation Programme.

PUM Buitenwerk, jubileumnummer, oktober 1998. 12e jaargang, nummer 4

PUM Buitenwerk, januari 1999, 13e jaargang, nummer 1

PUM, *Beleidsdocumenten PUM*, maart 1998

Directie Statuut Stichting PUM, 11 september 1998

Intern Statuut PUM (geen datum)

PUM, *Khimky - PUM Over en Weer*, Een programma voor de verbetering van het sociale klimaat in Khimky (geen datum)

Brochure *HINTS for Business*, wegwijzer in zakelijk Midden- en Oost-Europa

NMCP China Special Report '98/'99

PUM Overeenkomst met de Staat der Nederlanden, overeenkomst en 8 annexen (geen datum)

PUM, *Manual NMCP Sector Policies*, januari 1999

PUM *Achtergrond informatie procedure realisatie missies* (geen datum)

PUM, *Handboek PUM* (geen datum)

PUM *Tussentijdse rapportage PUM tot en met 3e kwartaal 1998*

Notitie Marcel van Rijn *financieel overzicht acquisitie (geen datum)*

PUM, *Begroting PUM 1999* (bijlage 3)

PUM-activiteiten en landenbeleid: ervaringen in 1998 en consequenties voor 1999 (bijlage 3, notitie voor het Midden- en Oost-Europa landenbeleid gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken.

PUM, *Wat is PUM*, algemene brochure

PUM, Sheet 1 *mission realisation- Responsibilities*

PUM, NMCP client/ product sheet

PUM, *Rapportage 1e halfjaar 1998 van PUM*, 23 juli 1998

Ministerie van Buitenlandse Zaken, reactie DGIS op rapportage 1e halfjaar 1998 van PUM, 28 augustus 1998, kenmerk DOB 411. Hv/98

Fax PUM met aanvullende informatie over 1e kwartaal 1998, 17 september 1998

Fax van PUM aan Dr R. Gerritsen, SG SZW t.a.v. IBO onderzoek, 19 januari 1999 (geen referentie)

E-mail van PUM aan BMB, Commentaar op draft hoofdstuk PUM IBO onderzoek, 4 maart 1999 (geen referentie)

V. Stichting SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie (SNV)

Notitie ten behoeve van de kennismaking van mevrouw E.L. Herfkens, minister van Ontwikkelingssamenwerking, met Bestuur SNV en Hoofdkantoor SNV. 4 januari 1999

Direction Evaluation de la Politique et des Opérations Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas, 1998. *SNV-Benin, 1985-1995*. Rapport d'Evaluation 1998. Aide Néerlandaise au Développement

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1998. *SNV-Benin, 1985-1995*. Hoofdbevindingen en samenvatting. Evaluatierapport 1998.

Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs, 1998. *SNV-Nepal, 1985-1995*. Evaluation Report 1998. Netherlands Development Assistance

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1998. *SNV-Nepal, 1985-1995*. Hoofdbevindingen en samenvatting. Evaluatierapport 1998.

Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs, 1998. *Evaluation of SNV in Benin, Nepal and Bolivia*. Summary Evaluation Report 1998. Netherlands Development Assistance

Hoebink, P. en Velden, F. van der, augustus 1997. *Leren uit geleerd: Lessen uit evaluaties van uitzendende organisaties*. Deelrapport 1, Probleeminventarisatie en evaluatierapporten. Onderzoek voor de Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie SNV, Vereniging voor Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden en Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking (Ministerie van Buitenlandse Zaken)

Hoebink, P. en Velden, F. van der, oktober 1998. *Leren uit geleerd: Lessen uit evaluaties van uitzendende organisaties*. Deelrapport 2, Ervaringen bij een aantal uitzendende organisaties. Onderzoek voor de Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie SNV, Vereniging voor Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden en Hoofdafdeling Personele Zaken Internationale Samenwerking (Ministerie van Buitenlandse Zaken)

SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie, januari 1998. *Jaarplan 1998*

SNV Strategisch plan (State of the art). *SNV Meerjarenplan 1999-2001 in wording*. november 1998

SNV, *Bedrijfsplan*, november 1996

Verdoes Kleijn & Partners, notarissen. *Statuten: Samenwerkingsovereenkomst tussen SNV en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking*. Huishoudelijk reglement. juli 1994

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Vergaderjaar 1994-1995*, nrs. 1-2.

The faces of SNV The Hague, SNV information department

VI. Algemeen

Instellingen in Nederland, die vakbekwame personen met een afgeronde (hoger) beroeps- of universitaire opleiding + werkervaring uitzenden naar een ontwikkelingsland dan wel daartoe bemiddelen of terzake advies verlenen

- Lijst met instellingen voor vrijwilligersprojecten
- Enige particuliere bedrijven in Nederland

Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Nota Homogene Groep Internationale Samenwerking 1999*

Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Begroting Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking 1999*

Ministerie van Financiën (DGRB/BZ/BBH), oktober 1998. *Aansturen op resultaat: Analytisch kader voor de interdepartementale beleidsonderzoeken naar de bedrijfsvoering van overheidsorganisaties 1998-1999*

Minister van Financiën. Zicht op resultaat: *Uitkomsten Interdepartementale Beleidsonderzoeken naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten 1997-1998*. Bijlage 2 bij brief d.d. 11 november 1998 over de uitkomsten van de Interdepartementale Beleidsonderzoeken naar de aansturing en bedrijfsvoering van overheidsdiensten (reeks 1997-1998)

Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Buitenlanduitgaven 1999 en Memorie van Toelichting Buitenlandse Zaken*. Persbericht nr. 33, 11 september 1998

Mosse, R. and Sontheimer, L.E., 1996. *Performance Monitoring Indicators Handbook*. World Bank Technical Paper No. 334. World Bank, Washington D.C.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Herijking van het buitenlands beleid*. Vergaderjaar 1994-1995, nr. 2.

Notitie Financiële Vernieuwing

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Belang en Beleid: Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen*, Rapporten aan de Regering, nr. 45, 1994

Van Vliet, G., *Le pilotage aux confins mouvants de la gouvernance (économie, écologie, politique et régulation en Amazonie Colombienne 1975-1990)*, Thèse, Paris I Panthéon-Sorbonne, 1997

Van Vliet, G., *Metodologia de evaluación*, Miméografie, 1992

Osborne, D., Gaebler, T., *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company, 1992

Deutsch, K.W., *The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control*, New York, the Free Press, 1966

Le Moigne (Jean-Louis), *Le modélisation des systèmes complexes*, Paris, Durod, 1990

Ashby (Ross), *Introduction to cybernetics*, 1968

Conant (Roger), Ashby (Ross), *Every good regulator of a system must be a model of that system*, International Journal of Systems Science, 1997, Vol. I, No. 2 (p. 89-97)

Delmas (Philippe), *Le Maître des horloges: modernité de l'action publique*, Paris: Jacob, 1991

