

Vergaderjaar 2000–2001

27 433

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER- KING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 oktober 2000

In mijn brief van 16 november 1999 (26 800 V, nr. 14) informeerde ik u over het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) van het medefinancieringsprogramma (MFP), dat toen juist van start was gegaan.

Het IBO had tot doel te beoordelen in hoeverre het MFP een adequate bijdrage levert aan de uitvoering van een ontwikkelingsbeleid gericht op structurele armoedebestrijding. Daarbij stonden vooral de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het MFP en van de MFO's centraal. Het onderzoek is afgerond en de resultaten en bevindingen zijn vastgelegd in het rapport dat ik u hierbij aanbied¹.

In het algemeen trekt het rapport de conclusie dat onvoldoende inzicht kan worden verworven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het MFP en dat de mogelijkheid tot aansturing van het programma door de minister voor OS duidelijk te kort schiet.

Ik vind het IBO-rapport nuttig, om verschillende redenen. Het rapport geeft belangrijke aangrijpingspunten voor het debat over de rol van het particuliere initiatief in ontwikkelingssamenwerking in een veranderende wereld. Meer specifiek biedt het rapport mij aangrijpingspunten om de relaties met de medefinancieringsorganisaties (MFO's) te verbeteren. Het rapport komt bovendien op een moment waarop ik met de MFO's in gesprek ben over de vraag op welke wijze resultaten van het werk van de MFO's beter gemeten kunnen worden, een element waar het IBO-rapport ook veel nadruk op legt.

Ministeriële verantwoordelijkheid

Het rapport vestigt de aandacht op de ministeriële aansturing van het MFP en de MFO's en de consequenties die daaruit voortvloeien. Ik deel de conclusie dat de bestaande instrumenten die een minister voor OS ter beschikking staan voor de beoordeling van het MFP, niet meer geschikt zijn voor de toegenomen behoefte aan bestuurlijke en politieke verantwoording. Ik voeg daar uitdrukkelijk aan toe dat het gaat om de bestuur-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

lijke en politieke behoefte *van de laatste jaren*. Het is immers een bewuste keuze van mijn voorgangers geweest om het MFP op grote afstand te laten functioneren en af te zien van directe sturingsmogelijkheden. Een keuze die door een ruime Kamermeerderheid gesteund werd. Dit beleid heeft geleid tot de door het IBO gesignaleerde knelpunten, zoals brede en ruime beleidskaders, het op de achtergrond stellen van de doelmatigheidsvraag en onvoldoende onafhankelijke evaluaties. Zo is het ook in 1996 een bewuste politieke keuze geweest om de financiële middelen voor het MFP te koppelen aan een vast percentage van 10% van het ODA-budget. De onderlinge verdeling van de middelen werd daarbij aan de MFO's zelf overgelaten.

Zoals gezegd past besturing op grote afstand zonder goede beoordelingsinstrumenten niet meer in de huidige behoefte aan verantwoording. En om die reden is het goed dat het IBO dit punt prominent agendeert.

MFP een professioneel kanaal

Het MFP speelt een belangrijke complementaire rol aan het bilaterale en multilaterale beleid. Daar ligt voor mij een belangrijke kracht van dit programma.

Ik ben blij met de constatering van het IBO dat het MFP een professioneel kanaal is. Ik deel die opvatting en wil de MFO's complimenteren met de wijze waarop zij de laatste jaren verbeteringen hebben doorgevoerd om hun professionaliteit verder te ontwikkelen. En met het IBO onderschrijf ik dat de samenwerkingsprogramma's van de MFO's met particuliere organisaties in ontwikkelingslanden in principe waardevol en onmisbaar zijn. Maar ik ben het ook eens met het IBO dat het MFP kritisch tegen het licht gehouden moet worden. Want ook hier geldt dat de historie geleid heeft tot bepaalde rollen en taakverdelingen in het maatschappelijk middenveld, die niet meer direct aansluiten bij ontwikkelingen zoals de ontschotting van de «OS sector», globalisering en dergelijke. De wereld ziet er aanzienlijk anders uit dan toen het MFP in het leven werd geroepen. Zo was bijvoorbeeld in die tijd het ontstaan van de verschillende MFO's een reflectie van de verzuilde samenleving.

Een nieuwe rol voor de MFO's

Het MFP is aan herziening toe. Alle door het IBO aangedragen conclusies en aanbevelingen dienen daarbij betrokken te worden. Voor mij staat evenwel vast dat een inhoudelijk debat vooraf moet gaan aan aanpassingen van de vorm en bestuurlijke structuur. Bestuur behoort een afgeleide te zijn van inhoud en niet andersom.

De eerste aanbeveling, een helder beleidskader te formuleren, neem ik dan ook van harte over.

Het inhoudelijk debat, dat hiervoor nodig is, moet zich mijns inziens richten op de vraag naar de meerwaarde van de MFO's. Allereerst de vraag naar meerwaarde in het zuiden. Het is duidelijk dat de traditionele hekken tussen overheden en NGO's, bilaterale en multilaterale hulp en private sector verdwijnen. Globalisering leidt tot nieuwe actoren, zoals public-private partnerships, en internationale netwerken van sectorale NGO's. Er ontstaan nieuwe vragen en problemen, en nieuwe allianties en partners betreden het werkveld van OS. De vraag welke rol de MFO's (kunnen) spelen in dit veld vis a vis het bilaterale en ook het multilaterale kanaal? Waar is synergie te constateren of te ontwikkelen? Waar ligt hun complementariteit of kan deze liggen?

In deze discussie moet ook antwoord gegeven worden op het dilemma waarin de MFO's zich bevinden. Aan de ene kant vragen maatschappelijke ontwikkelingen om specialisatie, taakverdeling, zoeken naar synergie, aan de andere kant verplicht het MFP de MFO's om alle regio's, doelgroepen

sectoren en thema's te bestrijken. Het IBO rapport is hier duidelijk over. MFO's moeten niet meer alles en overal doen.

Vervolgens dient de vraag naar de meerwaarde in het noorden aan de orde te komen. Naast globalisering nemen processen als ontschotting en coherentie een belangrijke plaats op de agenda in. De rol van advocacy door de MFO's in Nederland, maar ook in internationaal verband moet hier genoemd worden. Waar en met welke nieuwe partners moet die advocacy-rol ingevuld worden?

Ook de bijdrage aan de ontwikkeling en verandering van het maatschappelijk draagvlak voor OS is een onderwerp dat aan de orde moet komen. Bovengenoemde veranderingen brengen andere spelers, problemen en allianties met zich mee. Met name ontschotting en coherentie vragen om een stevig en kwalitatief ander draagvlak. De MFO's zijn in staat gebleken om burgers te betrekken. Het uitbreiden en verdiepen van het draagvlak voor OS ligt mijns inziens binnen hun mogelijkheden.

In dit debat past ook de vraag naar de invulling van het «mede» van de MFO's, waar ook het IBO-rapport op wijst.

De discussie over het draagvlak en de ondersteuning van initiatieven op dat terrein moet breder getrokken worden dan alleen de MFO's. De rollen en taakverdeling tussen het ministerie, de NCDO, VNG en de vele andere organisaties dienen hier uitdrukkelijk in meegenomen te worden.

Interactieve beleidsvorming

Bovenstaande overwegingen en het IBO-rapport zijn aanleiding om voor de invulling van het MFP-beleidskader meer tijd te nemen. Het is duidelijk dat er sprake is van «achterstallig onderhoud». Maar het heeft weinig zin tussenmuren te herstellen, als zou blijken dat ze even later weer gesloopt moeten worden omdat de indeling van het huis een andere wordt of nieuwbouw noodzakelijk blijkt.

Ik zei al dat inhoud voor bestuurlijke vorm moet gaan. Het gesprek met het maatschappelijk middenveld heb ik reeds eerder gestart. Ik wil het debat op interactieve en participatieve wijze met het middenveld verder blijven voeren.

Uitvoering IBO-aanbevelingen

De implementatie van de aanbevelingen van het IBO zal door deze aanpak een fasering kennen.

Met de uitvoering van de *eerste aanbeveling* – het ontwikkelen van een beleidskader – heb ik reeds eerder dit jaar een start gemaakt d.m.v. workshops en werkconferenties, en dat traject wordt in het komende halfjaar intensief verder bewandeld.

Onderdeel van de discussie over het beleidskader zullen zijn: *aanbeveling 2* over planning en verantwoording, en de toetsing daarvan aan het beleid; *aanbeveling 4* over de verdeling van subsidie-middelen mede te baseren op eigen bijdragen en bevordering van draagvlak, en *aanbeveling 7* over de verruiming van toegangsmogelijkheden van het MFP.

Voor wat betreft *aanbeveling 3*, het loslaten van een vast percentage van het ODA-budget voor het MFP, het volgende. Ook al deel ik de door het IBO gestelde dat een vast percentage vanuit doelmatigheidsoverwegingen nadelen heeft, toch wil ik vasthouden aan de toezegging aan Kamer en MFO's dat ik gedurende deze kabinetsperiode de 10%-regeling zal handhaven. *Aanbeveling 5* over de verbetering van output- en outcome-indicatoren en de uitvoering van evaluaties door een onafhankelijke instantie, neem ik graag over. Als onafhankelijke instantie heb ik IOB op het oog. Ik wil wel waarschuwen voor al te lichtvoetig denken over de ontwikkeling van indicatoren. Maatschappelijke en politieke processen

laten zich lastig in concrete meetpunten vangen. Zowel in bilateraal als multilateraal verband worstelen we met dit vraagstuk.

Ook *aanbeveling 6* over externe audits neem ik over. Efficiënte bedrijfsvoering staat daarbij centraal. Het IBO rapport schrijft dat er onduidelijkheid zou bestaan over mogelijke financiering van (een deel van) apparaatskosten uit de middelen bestemd voor MFP-activiteiten. Naar mijn mening is er geen aanleiding voor deze uitspraak.

Rapportage aan de kamer

Het MFP, ik schreef het al eerder, is waardevol en nuttig. Om die reden is zorgvuldigheid geboden. Een debat over de MFO's en particuliere organisaties, zonder hen als actieve participanten daarbij te betrekken, past niet in deze tijd. Zo'n debat kost tijd. Haast past daar niet bij. Niettemin hoop ik u komend voorjaar te informeren over mijn voorlopige beleidsconclusies en met u hierover nader van gedachten te wisselen.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens