
Vergaderjaar 1999–2000

26 800 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2000

Nr. 100

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 mei 2000

Ten verfolge op mijn brief (Buza-99-515) van 30 augustus 1999 doe ik u hierbij mijn reactie op de evaluatie van het United Nations Capital Development Fund toekomen. Ik vertrouw erop dat ik u hiermee voldoende heb ingelicht.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

De organisatie

UNCDF is een apart fonds van UNDP. De hoofddoelstelling van dit fonds is de bestrijding van rurale armoede. Dit is in 1966 vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. UNCDF richt zich op de versterking van economische en sociale infrastructuur op lokaal niveau in de minst ontwikkelde landen. Deels gebeurt dit door de inzet van kapitaal op basis van schenking, maar in steeds grotere mate door institutionele ondersteuning.

In 1995 heeft UNCDF een heroriëntatie van het beleid doorgevoerd aan de hand van het beleidsplan «Poverty Reduction, Participation and Local Governance».

Het directe beleidsdoel van UNCDF is sinds 1995 «steun voor decentralisatie en lokaal bestuur». Ten grondslag aan de heroriëntatie van UNCDF ligt de overtuiging dat het bestuur een unieke rol heeft bij het tot stand komen van de basis infrastructuur, alsmede bij het verstrekken van diensten aan de armen en de noodzaak om effectiviteit en efficiency te verhogen via decentralisatie. Tegelijkertijd is het aantal programmalanden teruggebracht tot 15. Deze heroriëntatie van het beleid en de uitvoering ervan is het voorwerp van de onafhankelijke evaluatie uit 1999.

De omvang van het programma bedroeg in 1998 en 1999 ca 30 miljoen US Dollars. Vrijwel het gehele bedrag is afkomstig van 8 donoren. Nederland is de een na grootste donor. De Nederlandse bijdrage was in 1998 en 1999 15 miljoen gulden.

De evaluatie

De evaluatie had plaats op initiatief van de belangrijkste donoren van het UN Capital Development Fund (UNCDF), België, Denemarken, Frankrijk, Japan, Nederland, Noorwegen, Zweden en Zwitserland en is door deze landen gefinancierd. UNCDF en het UN Development Programme (UNDP) hebben op technisch niveau deelgenomen aan de evaluatie. De daadwerkelijke evaluatie is uitgevoerd door een aantal onafhankelijke experts. Zij zijn begeleid door een stuurgroep van evaluatiediensten van de donoren onder leiding van Nederland. Het evaluatierapport is helder, adequaat en analytisch sterk geschreven.¹

De uitkomsten van de evaluatie onderschrijven de nieuwe richting die UNCDF in 1995 heeft gekozen, waardoor UNCDF in korte tijd een geheel eigen niche heeft gecreëerd. Zorg is er over de uitvoering van de nieuwe koers. De goede ideeën moeten veelal nog in resultaten worden omgezet. De belangrijkste aanbeveling van het rapport aan de donoren is om UNCDF te steunen op de ingeslagen weg.

De bijzondere positie van UNCDF komt voort uit zijn grote toegankelijkheid als partner voor lokale autoriteiten en gemeenschapsgroepen, alsmede de mogelijkheid om innovatieve procedures en modellen te testen die kunnen worden nagevolgd door regeringen en grotere donoren. UNCDF kan uitstekend opereren op het raakvlak tussen overheid en civil society en tegelijkertijd via UNDP geëngageerd blijven met de zwaardere politieke vraagstukken van decentralisatie.

Het rapport concludeert dat UNCDF met het in 1995 ingezette beleid haar identiteit heeft versterkt door deskundigheid te ontwikkelen op het terrein van decentralisatie en lokaal bestuur, alsmede voor microfinanciering. Het potentieel van UNCDF is verbeterd en de nieuwe wijze van benadering heeft een gunstig effect op de werkzaamheden in het veld. De ervaringen

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

van UNCDF kunnen een goed rolmodel voor verandering zijn voor andere VN-instellingen.

De nieuwe beleidslijn is naderhand (1999) nogmaals aangepast om de middelen en doelen beter op elkaar af te stemmen. Dit heeft erin geresulteerd dat de verankering van het nieuwe beleid binnen UNCDF vrij lang op zich heeft laten wachten en de organisatie geruime tijd aan intern overleg heeft gespendeerd. De evaluatie beoordeelt dit als een ernstige tekortkoming. UNCDF moet het beleid nu gaan stabiliseren. Het management is verbeterd en de vaardigheden van de staf zijn vergroot. Er zijn echter meer bekwame stafleden nodig en er is meer actief management nodig voor de relatie met UNDP, zowel op het hoofdkwartier als in het veld.

Ondanks alle verandering bij UNCDF komt de evaluatie tot de conclusie dat de gewenste kwaliteit van het eindproduct niet wordt gehaald. Dit wordt o.a. toegeschreven aan het feit dat de interne organisatie ongewijzigd is gebleven. De leiding van UNCDF heeft dit ook geconstateerd en heeft voorstellen tot wijziging gedaan, die worden gesteund door het evaluatieteam.

Volgens het evaluatierapport zal UNCDF haar gebleken comparatieve voordeel van een innovatieve en flexibele benadering verder moeten kapitaliseren via beleidsbeïnvloeding van donoren, UNDP en de (lokale) autoriteiten. UNCDF gaat er vooralsnog te makkelijk van uit dat de beleidsontwikkeling automatisch opwaarts door zal gaan via het kanaal van UNDP. Voorts zijn effectieve monitoring en evaluatie van projecten nodig om de doelstelling «het regeringsbeleid te beïnvloeden» te bereiken. Regeringen zijn sneller bereid beleid over te nemen waarvan is aangetoond dat het resultaat oplevert. Terugkoppeling van evaluaties is vooralsnog geen sterk punt van UNCDF.

Uit de veldbezoeken die het evaluatieteam heeft afgelegd is gebleken dat het nieuwe beleid tot een aantal innovatieve en interessante projecten heeft geleid. De grootste verandering is dat de kenniscomponent van de hulp via institutionele ontwikkeling sterk is gestegen. UNCDF begint een goede naam te krijgen door de focus op gedecentraliseerde plattelandsontwikkeling, waarvoor andere donoren ter plekke steeds meer belangstelling krijgen. UNCDF heeft een plek voor zichzelf gecreëerd als «centre of excellence» voor het opzetten van innovatieve projecten voor lokaal bestuur, microfinanciering en participatoire plattelandsontwikkeling.

Beleidsreactie

Ik erken het belang om UNCDF te blijven steunen een innovatief, goed en voor donoren en internationale instellingen inspirerend beleid om te zetten in concrete resultaten. Dit is des te belangrijker nu veel donoren en internationale instellingen wellicht door «benign neglect» ernaar lijken te neigen om vooral de centrale autoriteiten van een land te versterken in het kader van «goed bestuur», meestal ten koste van de lokale. Hier zou UNCDF kunnen helpen een juiste balans te vinden door ook de lokale autoriteiten te versterken. Goed bestuur is sinds 1999 een ijkpunt in het Nederlandse bilaterale ontwikkelingsbeleid. Hiermee sloot ik aan bij een internationale tendens die goed bestuur en goed beleid als voorwaarden stelde voor effectieve hulp. Tevens heb ik zelf altijd decentralisatie als belangrijk onderdeel van goed bestuur gezien en dit waar mogelijk gesteund in woord en daad.

Nederland zal goed de vinger aan de pols blijven houden waar het gaat om het behalen van daadwerkelijke resultaten door UNCDF. Van belang is dat UNCDF zijn beleidsimplementatie verder professionaliseert. In de

Uitvoerende Raad van UNDP en in overleg met het eigen postennetwerk zal de uitvoering in het veld worden gevolgd.

Het voorlopige oordeel over de implementatie van het nieuwe beleid van UNCDF uit mijn Notitie «De kwaliteit van de VN als kanaal voor ontwikkelingssamenwerking» van 3 september 1999 heb ik hiermee gewijzigd. De appreciatie van UNCDF in deze «Notitie» is deels gebaseerd op de voorlopige resultaten van deze evaluatie en is positiever over de implementatie van het nieuwe beleid dan het definitieve evaluatierapport.

Het belang van goed bestuur op lokaal niveau is groot, want voor de burger dagelijks merkbaar. Daarmee is het ook politiek relevant voor de ontvangende gemeenschappen. Een semi-autonoom en sterk UNCDF is op dit moment de eerst aangewezen organisatie om (pilot)projecten voor goed bestuur op lokaal niveau uit te voeren. Daarom is het minder logisch geworden ernaar te streven UNCDF te incorporeren in UNDP. Het lijkt mij daarom wenselijk UNCDF als kleine innovatieve semi-autonome organisatie te handhaven. Anders dan ik stelde in mijn «Notitie». Daar gaf ik aan dat UNCDF wellicht effectiever zou kunnen zijn als het beleidsmatig onderdeel zou uitmaken van UNDP. De rol van UNDP op het gebied van goed bestuur concentreert zich meer op de centrale autoriteiten, de politieke instituties, justitie en de centrale functies van de publieke sector. UNCDF concentreert zich juist op decentralisatie en een ander segment van de publieke sector. UNCDF zou dan als kleine eenheid in een grote organisatie opgaan die een heel andere koers voor ogen staat. Het risico dat UNCDF als onderdeel van UNDP haar innovatieve en eigen koers kwijt zou kunnen raken is daarmee reëel. Voorts verkeert UNDP op dit moment zelf nog in een transitieproces en is de organisatie haar karakter van een logge bureaucratie nog niet kwijt. Daar mag UNCDF niet slachtoffer van worden.

De Nederlandse algemene bijdrage voor 2000 aan UNCDF is gehandhaafd op het niveau van 1998 en 1999 met 15 miljoen gulden. De voorlopige omvang van het programma van UNCDF over 1999 bedraagt ruim 27 miljoen USD. Dit is gedaald in vergelijking met 1998 (ca 30 miljoen USD). De bijdragen van de grootste donoren over 1999 zijn stabiel gebleken. De toegezegde vrijwillige bijdragen van deze donoren zijn in hun eigen valuta voor het jaar 2000 stabiel. Ierland heeft voor het eerst een bijdrage van ruim 180 000 USD toegezegd en België heeft zijn bijdrage voor 2000 met 40% verhoogd tot ruim één miljoen USD. Als gevolg van de sterke US Dollar is de totale waarde van het programma vooralsnog met ruim 2 miljoen dollar gedaald.

Het ligt mede i.v.m. het belang van «goed bestuur» in de rede de Nederlandse bijdrage in elk geval te handhaven. Het is ook de teneur van mijn «Notitie» dat goed functionerende organisaties in elk geval kunnen rekenen op een stabiele bijdrage en organisaties waarvan de kwaliteit als onvoldoende wordt beoordeeld worden gekort. Naarmate andere donoren hun bijdrage verhogen en de burdensharing toeneemt, zal ik ook bereid zijn om te overwegen de Nederlandse vrijwillige bijdrage aan UNCDF te verhogen.