

Vergaderjaar 2002–2003

27 433

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma

Nr. 15

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 mei 2003

Hierbij doe ik U het eindrapport¹ van de adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed (MFP-breed) toekomen.

Zoals u ongetwijfeld weet, kreeg de commissie bij haar aantreden een tweeledige opdracht mee. De eerste taak was de beoordeling van de aanvragen in het kader van het MFP-breed. De resultaten hiervan werden neergelegd in het rapport «Breed Uitgemeten, Advies inzake toetreding en toewijzing van middelen 2003–2006», dat ik u toezond op 24 september 2002 (buza020394) en dat wij bespraken in het Algemeen Overleg van 20 en 26 november 2002 (TK 27 433, nr. 11).

De tweede taak betrof een terugblik op de adviesronde met de vraag om aanbevelingen te formuleren voor de volgende ronde in 2006. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het bijgevoegde rapport «Breed Uitgemeten, Eindrapport van de Adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed».

De commissie heeft het begrip «adviesronde» ruim geïnterpreteerd en heeft het proces van de totstandkoming van het nieuwe beleidskader tot aan de vaststelling van verdeling van de middelen bekeken. Daartoe zijn met alle naast betrokkenen gesprekken gevoerd. De kanttekeningen die de commissie Box bij het proces plaatst, beschouw ik als aandachtspunten voor de continuering van de dialoog. Maar ik hecht eraan toe te voegen dat de in het verleden gevoerde besprekingen van beide kanten vanuit een positieve en constructieve grondhouding zijn gehouden. En ik ben ervan overtuigd dat deze opstelling ook uitgangspunt zal zijn in vervolgesprekken.

Ontwikkeling Beleidskader

Met de ontwikkeling van een nieuw beleidskader werd uitvoering gegeven aan de belangrijkste aanbeveling van het IBO-rapport MFP, dat aandrong op een adequate invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid. De commissie constateert dat de ontwikkeling van het beleidskader sterk werd beïnvloed door de belanghebbende organisaties. Binnen het poli-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tieke krachtenveld was de manoeuvreerruimte voor de minister beperkter dan vanuit kwaliteitsoverwegingen wenselijk zou zijn. Het gevolg was dat de openstelling van het programma om concurrentie op kwaliteit te bevorderen, waarop het IBO-rapport aandrang, onvoldoende werd ingevuld. En ook de instelling van de zogenoemde bandbreedte (11–14% van het OS-budget) moet in het licht van bovenstaande gezien worden, aldus de commissie.

Inhoud Beleidskader

De aanvragen moeten met elkaar vergeleken kunnen worden op doelen, de te verwachten resultaten, doelmatigheid en doeltreffendheid. Een beleidskader moet derhalve helder en eenduidig zijn om aanvragen goed met elkaar te kunnen vergelijken. In dat licht formuleert de commissie een aantal verbeterpunten. Genoemd worden:

- duidelijker uitwerking van de hoofddoelstelling «Structurele Armoedebestrijding»;
- de toelatings- en beoordelingscriteria moeten meer betrekking hebben op de kwaliteit van de bedrijfsvoering, waar die zich in de afgelopen ronde vooral richtten op het karakter van de organisatie;
- minder opeenstapeling van vereisten, inhoudelijk en geografisch, waardoor de toegang tot het programma in feite beperkt werd;
- loslaten van de bandbreedte; de verplichte ondergrens van 11% verhoudt zich niet tot de eis van kwaliteit;
- de vraag of de breedte van het werkveld de beheersbaarheid van de deelprogramma's wel ten goede komt.

Beoordelingsproces

Het beoordelingsproces en de beoordelingsmethodiek werden positief gewaardeerd door de meeste aanvragers. De commissie stelt vast dat de gekozen werkwijze naar tevredenheid gewerkt heeft.

De vragen die de aanvragers naar aanleiding van de beoordeling stelden zijn in een apart hoofdstuk beantwoord.

Effecten van het beleidskader

De commissie stelt vast dat het beleidskader effectief geweest is voor het opstellen van de bedrijfsplannen, een exercitie die het merendeel van de aanvragers als leerzaam en waardevol ervaren heeft.

Voor het ministerie heeft dit beleidskader tot gevolg dat het toezicht op de uitvoering van het programma en de beleidsdialog met de organisaties zal toenemen.

Aanbevelingen van de commissie

De commissie doet een aantal aanbevelingen die vooral betrekking hebben op de volgende beoordelingsronde. Ik zal aan de meeste daarvan uitvoering geven. Ik zal uiteraard niet ingrijpen op de bestaande cyclus. Het gaat daarbij om de volgende aanbevelingen.

- Er dient tijdig politieke overeenstemming te bestaan over het beleidskader en financiële ruimte voor de periode 2007–2010. Belangrijkste reden voor deze tijdige beslissing is dat het wenselijk is een beoordelingskader vast te stellen alvorens de aanvragen worden geformuleerd.
- Er moet tijdig een start gemaakt worden met de opzet van het nieuwe beleidskader. De commissie is van mening dat er sprake dient te zijn

van een consultatief proces met het maatschappelijk middenveld, maar dat de regie en eindverantwoordelijkheid berusten bij de staatssecretaris. Op die manier kan de ministeriële verantwoordelijkheid worden vorm gegeven.

- Het beleidskader dient te beantwoorden aan de prioriteiten van het dan zittende kabinet. Uiteraard ben ik van mening dat het beleidskader, als onderdeel van het OS-beleid, regeringsbeleid moet zijn. Als dat echter in te veel detail gebeurt dan betekent dat, dat de uitvoering van het beleidskader drie tot zeven jaar zou najlen op het beleid van een vorige regering. De continuïteit van samenwerking tussen maatschappelijke organisaties vereist dat het om hoofdlijnen gaat, en niet om inhoudelijke details die voor een volgend kabinet aanleiding zouden kunnen zijn het beleidskader open te breken.
- Er moeten heldere richtlijnen komen voor verslaglegging en bedrijfsplannen. Ik ben het daarmee eens, en ook dat dat niet in detail dient te gebeuren, maar wel zo dat er op het gewenste niveau inzicht wordt gegeven in de bedrijfsvoering, en dat de onderlinge vergelijkbaarheid verbeterd wordt.
Ik ben het met de commissie eens dat, met enige aanpassingen, de door de commissie gehanteerde criteria voor toelating en toewijzing bruikbaar zijn voor de volgende ronde. Wel ben ik van mening dat bij de beoordeling het «track-record» van een organisatie nadrukkelijker meegenomen dient te worden dan nu mogelijk was. Daartoe dienen systemen van planning, monitoring en evaluatie van hoge kwaliteit te zijn.
- Ook in de volgende ronde zou de commissie onafhankelijk en breed samengesteld – met spreiding van achtergrond en expertise – moeten zijn. Het kan nuttig zijn daarbij een of twee leden uit de oude commissie een tweede keer te vragen. De commissie zal eerder dan nu het geval was haar werkzaamheden moeten starten, in 2005. De te volgen werkwijze wil ik aan de volgende commissie zelf overlaten.

Naast bovenstaande aanbevelingen, die vooral het proces voor de ontwikkeling van een nieuw beleidskader en de nader invulling ervan betreffen doet de commissie nog een aantal aanbevelingen.

De commissie beveelt aan de bestaande afbakening tussen MFP-breed en TMF kritisch te bezien. De commissie stelt voor het «schot» tussen deze programma's te verwijderen.

Ik ben daar in beginsel een voorstander van. Er zijn geen beleidsinhoudelijke of principiële redenen de twee systemen gescheiden te houden. Integendeel, een opener systeem zal de concurrentie op kwaliteit ten goede komen. Uit het Nederlands middenveld bereiken mij ook geluiden die hiervoor pleiten. Ik wil graag met u hierover van gedachten wisselen. Uiteraard kan de toepassing van een ontschot systeem niet eerder in werking treden dan 1 januari 2007.

De commissie constateert dat door het hanteren van een harde ondergrens van 11% de kans bestaat dat ook plannen die slecht scoren, gehonoreerd moeten worden. In de afgelopen ronde was de commissie op basis van de kwaliteit van de aanvragen lager uitgekomen dan 11% als dat mogelijk was geweest. Om een zuivere beoordeling mogelijk te maken en de concurrentie te bevorderen, beveelt de commissie aan de bandbreedte (11–14%) te laten vervallen. Bij de aanbidding van haar eerste rapport pleitte de Commissie al voor het instellen van een vast bedrag in plaats van het hanteren van percentages.

Ik deel de mening van de commissie dat de ondergrens dient te vervallen. Ik wil wel vasthouden aan een bepaald percentage ODA dat ten hoogste

beschikbaar is. De vaststelling van dat percentage zal mede bepaald worden op basis van de uitkomsten van de «ontschotting» van MFP-breed en TMF. In het licht van de huidige budgetschaarste en ontwikkeling van het BNP en in aanmerking nemende de sterke groei van de middelen ten behoeve van het TMF-programma meen ik dat een mogelijke doorgroei naar 14% inmiddels door de feiten is ingehaald.

Volgens de commissie moet de coördinatie binnen het departement versterkt worden en is de huidige stafbezetting van de directie sociale en institutionele ontwikkeling, afdeling Maatschappelijke Organisaties (DSI/MY) onvoldoende om op juiste wijze toezicht op de uitvoering van het programma te houden. Deze kritiek neem ik mij ter harte. Naar mijn mening zijn er meer mogelijkheden dan uitbreiding van staf om de toezicht op de uitvoering adequaat te realiseren. Ik zal de verschillende mogelijkheden onderzoeken. Daarbij zal ik ook het betrekken van een externe onafhankelijke commissie in overweging nemen.

Tot slot adviseert de commissie begeleidend wetenschappelijk onderzoek te laten verrichten naar de aard en de resultaten van «civilaterale» samenwerking. Ik ben het er mee eens dat er nog veel kennis te vergaren valt over de rol van civil societies in een globaliserende wereld. Die kennis kan uit verschillende bronnen komen. Wetenschappelijk onderzoek op dit terrein vindt vooral plaats in de Anglo-saksische wereld, maar ook in Nederland op enkele universiteiten. Het departement zal meer gebruik moeten maken van bestaande onderzoeksresultaten. Kennisvermeerdering zal vooral ook moeten komen uit de evaluaties die IOB, de MFO's en TMF-organisaties (laten) verrichten, en de beleidsdiscussies en -consultaties met maatschappelijke organisaties. Overleg met (like-minded) donoren vormt ook onderdeel van het leerproces.

Conclusie

Het eindrapport van de Adviescommissie MFP-breed geeft inzicht hoe het proces van beoordeling is verlopen, signaleert een aantal knelpunten die voor de volgende ronde opgelost kunnen worden, en doet nuttige aanbevelingen voor het werk van de toekomstige commissie. De meeste aanbevelingen neem ik over. Het tijdspad voor uitvoering van de aanbevelingen, als weergegeven op blz. 19 van het eindrapport, vormt een goede leidraad. Uiteraard zal ik u het nieuwe beleidskader te zijner tijd doen toekomen.

Een aantal van de conclusies laat ik voor rekening van de commissie. We moeten het oude MFP en de politieke steun die dat model had in zijn historische context plaatsen. Alle betrokken partijen realiseren zich dat het oude model niet meer voldoet en dat kwaliteit – resultaatgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid – gediend is met een meer transparant en concurrerend systeem. Daar werken we geleidelijk naartoe.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven