

Vergaderjaar 2007–2008

31 200 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008

Nr. 87

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2008

Hierbij heb ik het genoegen u het rapport aan te bieden met de titel «Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten».¹ Het betreft een beperkt evaluatieonderzoek van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP) over de periode 2001–2006 dat door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is uitgevoerd. De evaluatie is uitgevoerd als bijdrage aan het nieuw te ontwikkelen VMP voor de periode 2009–2012. Deze brief bevat een korte achtergrondschets van de evaluatie, een samenvatting van de bevindingen en een aantal aanbevelingen uit het onderzoek alsmede mijn commentaar bij het rapport.

Opzet evaluatie

De evaluatie heeft betrekking op de periode 2001–2006 en beoogt inzicht te verschaffen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het VMP. Het gaat niet om een alomvattende evaluatie, maar om veldonderzoek, interviews en bureaustudies van activiteiten in een aantal landen. De bureaustudies omvatten CNV-projecten in Colombia, Honduras, India, Pakistan, Sri Lanka, Togo en Zuid-Afrika en FNV-projecten in Brazilië, Colombia, Ghana, India, Pakistan, Sri Lanka en Zuid-Afrika. De veldonderzoeken zijn gericht op Colombia, India, Pakistan en Zuid-Afrika.

Door de gekozen opzet van het onderzoek blijven onderdelen van het internationale vakbondswerk grotendeels buiten beschouwing. Zo maken lobby- en voorlichtingswerk en activiteiten op het terrein van maatschappelijk verantwoord ondernemen geen deel uit van deze evaluatie. Verder blijven de multilaterale projecten buiten beschouwing.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Samenvatting bevindingen met kort commentaar

Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma is actueel en blijft relevant. Het sluit aan op het internationale beleid gericht op vakbonds- en arbeidsrechten en bepaalde accenten binnen de Millennium Ontwikkelingsdoelen (bijvoorbeeld gender, scholing van kinderen, kinderarbeid, groei en verdeling). Het belang van vakbondsinterventies in ontwikkelingslanden wordt derhalve onderschreven.

De VMP-beleidskaders 2001–2004 en 2005–2008 zouden breed geformuleerd zijn en daardoor onvoldoende helderheid verschaffen over prioriteiten en beoogde resultaten. Ik kan mij in grote lijnen vinden in deze observatie. Bij het opstellen van toekomstige programma's zal nadrukkelijk aandacht besteed moeten worden aan specifieke resultaten op het gebied van capaciteitsversterking en de versterking van vakbonds- en arbeidsrechten. Daartoe is belangrijk dat het nieuwe beleidskader dilemma's voortkomend uit de (internationale) context waarin de vakbeweging opereert explicieter benoemt.

Ten aanzien van de door FNV Mondiaal en CNV Internationaal gefinancierde projecten wordt geconstateerd dat deze projecten vrijwel altijd binnen de geplande tijd en het afgesproken budget uitgevoerd worden. Echter, de doelmatigheid op projectniveau kan verbeterd worden; een belangrijk aspect dat naar mijn mening in de toekomst nadrukkelijk aandacht behoeft.

Een aantal interne en externe factoren is mede bepalend geweest voor de mate van doeltreffendheid van het VMP. Geconstateerd wordt dat de motivatie van landen- en partnerkeuze in een aantal gevallen impliciet is gebleven danwel in algemene termen is geformuleerd. Vaak ontbreken context- en organisatieanalyses. Volgens de IOB komt dit enerzijds door een gebrek aan capaciteit van partners in ontwikkelingslanden en anderzijds door het grote aantal landen waar bilaterale steun wordt verleend. Met name dit laatste zou de mogelijkheden om specifieke kennis op te doen over de vakbeweging en arbeidsvraagstukken in de partnerlanden beperken. Externe factoren hebben betrekking op de politiek moeilijke omstandigheden waaronder de vakbeweging in ontwikkelingslanden veelal opereert, een verdergaande informalisering van werk en de, in sommige landen, teruglopende representativiteit. Een duidelijke motivatie van landen- en partnerkeuze, gebaseerd op contextanalyses, acht ik essentieel om de mate van doeltreffendheid van het VMP te vergroten.

De partners van FNV Mondiaal en CNV Internationaal hebben volgens de IOB weinig perspectief op financiering vanuit eigen middelen waardoor resultaten op het gebied van capaciteitsontwikkeling voortdurend onder druk staan en blijvend steun nodig is om de duurzaamheid van activiteiten niet in gevaar te brengen. Dit werkt volgens de IOB structurele programma- of organisatiefinanciering in de hand terwijl er juist een katalyserende werking van uit had moeten gaan. Ik ben van mening dat juist gezien de hierboven beschreven externe factoren strategische meerjarenfinanciering noodzakelijk kan zijn.

FNV Mondiaal en CNV Internationaal besteden veel aandacht aan planning, monitoring en evaluatiemethoden (PM&E). Partners hebben daardoor meer kennis ontwikkeld over resultaatgericht plannen en rapporteren. PM&E-methoden worden vooralsnog met name gebruikt bij verantwoording over outputs en de besteding van middelen en in mindere mate ten behoeve van bijsturing van beleid. De jaarverslagen van FNV Mondiaal en CNV Internationaal over 2001 tot en met 2005 bieden volgens de IOB nog onvoldoende inzicht in het behalen van de doelstel-

lingen van het VMP. Ik ben het eens met deze observatie, maar wijs er op dat sinds 2006/2007 duidelijke verbeteringen hebben plaatsgevonden die zijn weerslag zullen vinden in het nieuwe VMP-beleidskader.

Overige opmerkingen

Het feit dat de basis van het onderzoek beperkt is, heeft tot gevolg gehad dat aspecten zoals de lastige omstandigheden waarin de vakbeweging in ontwikkelingslanden moet opereren en de veranderingen in de internationale context onvoldoende aan bod zijn gekomen. Zo heeft de globalisering tot veel privatisering en overnames door multinationale ondernemingen in ontwikkelingslanden geleid, waardoor de sociaal economische manoeuvreerruimte van vakbonden ten opzichte van de nationale overheid verkleind is en het belang van op internationaal niveau opereren groter is geworden. Wil men zich een goed en compleet beeld kunnen vormen dan hadden juist deze aspecten nadrukkelijker belicht moeten worden.

Vakbonden worden geconfronteerd met belemmeringen zoals een beperkte ruimte voor vrijheid van meningsuiting. In veel ontwikkelingslanden staan de vakbonds- en arbeidsrechten bij herhaling onder druk. Daarnaast heeft globalisering veel invloed gehad op de werkgelegenheid. De vakbeweging ziet zich geplaagd voor een enorme uitdaging als het gaat om het mobiliseren van werkenden in een in sommige landen steeds informeler wordende economie.

De vakbeweging heeft een belangrijke rol in het stimuleren van de civiele samenleving en het bedrijfsleven. Zij is een duurzame organisatievorm (vereniging van leden) die met name in ontwikkelingslanden voor relatief grote groepen mensen het belangrijkste platform voor belangenbehartiging is. Een goed functionerende vakbeweging levert in zwakke en groeiende economieën een wezenlijke bijdrage aan het tot stand komen van een goed economisch klimaat en verantwoorde maatschappelijke verhoudingen.

In het onderzoek wordt veel aandacht besteed aan meetbaarheid van resultaten. Destijds zijn met CNV Internationaal en FNV Mondiaal afspraken gemaakt om in de periode 2004–2008 toe te werken naar meetbare resultaten. De IOB geeft aan dat de gehanteerde methoden daartoe niet geschikt zijn. Beide organisaties hebben met partners in ontwikkelingslanden inmiddels nadere afspraken gemaakt over het formuleren en meten van resultaten. In het nieuwe VMP-kader zal de nodige aandacht besteed worden aan planning, monitoring en evaluatie (PM&E). De IOB heeft daartoe een aantal nuttige suggesties geformuleerd, zoals meer ruimte voor partners voor eigen PM&E en lange-termijnsteun aan partners voor het bereiken van duurzame resultaten.

De kritiek met betrekking tot de focus, de landen- en partnerkeuzes van de VMP-beleidskaders deel ik. De uitdaging van het nieuwe VMP-beleidskader ligt in het scherper stellen van de VMP-doelstellingen en resultaten met oog voor de internationale context waarin de vakbeweging moet werken. Het rapport bevat daartoe verschillende aandachtspunten. Een strategische bundeling van activiteiten bijvoorbeeld is een waardevol aandachtspunt.

Het nieuwe VMP-kader voor de periode 2009–2012 zal u in de loop van 2008 aangeboden worden.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders