

Mr. F. Korthals Altes
Voorzitter Adviesraad Internationale Vraagstukken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Directie Effectiviteit en Kwaliteit
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag

Datum 31 maart 2008
Kemerk DEK/BA-013/08
Betreft Reactie briefadvies 13

Geachte heer Korthals Altes,

Met veel interesse heb ik kennis genomen van het door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) opgestelde briefadvies "Een ombudsman voor ontwikkelingssamenwerking".

Ik ben ingenomen met het positieve advies van de Raad om onder bepaalde voorwaarden een onafhankelijk, extern instituut (Ombudsman) op te zetten. Een dergelijk instituut dient te fungeren als een extern klachtenmechanisme voor bemiddeling en/of geschillenbeslechting in het kader van de Nederlandse, en waar mogelijk ook internationale ontwikkelingssamenwerking. Mijn inzet is hierbij vooral gericht op aansluiting bij en, waar nodig, versterking van lokale verantwoordingsmechanismen.

Ontwikkelingssamenwerking wordt gekenmerkt door een veelheid van lokale en internationale actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van hulp. Sommige benadeelden kunnen niet terugvallen op onderliggende afspraken of officiële instanties als de Nationale Ombudsman en de Mensenrechten Commissie. De keuze om in een dergelijke situatie als uitgangspunt voor het overleg met mogelijke benadeelden de Verklaring van Parijs centraal te stellen, juich ik zeer toe. De Parijs Declaratie is immers het referentiekader voor veel landen en internationale organisaties voor de invulling van OS-beleid en wederzijdse verantwoording hierover. Het doel ervan is om tussen donoren en hulpontvangende landen met grote regelmaat en nadruk te spreken over de vergroting van effectiviteit van de hulp en de verbetering van openbare financiën. Ontwikkelingslanden zijn hierbij verantwoordelijk voor een effectieve uitvoering van het nationale ontwikkelingsbeleid en donoren verplichten zich tot betere afstemming van de hulp met nationale procedures en onderlinge harmonisatie. Ook in de gezamenlijke financieringsarrangementen als die van de Nordic+ landen is de grondslag voor wederzijdse samenwerking en verantwoording vastgelegd. Vooral aan het element van wederzijdse verantwoording dat ook tijdens het derde High Level Forum over de effectiviteit van de hulp in september 2008 te Accra op de agenda staat, hecht ik veel waarde. Wel is het van cruciaal belang dat de lokale verantwoordingsstructuren -in hulp ontvangende landen- hierbij niet worden ondermijnd.

In het advies stelt de Raad voor een pilot te initiëren met gelijkgezinde donoren. Daarbij worden de brede contouren geschetst waarbinnen een dergelijke pilot voor de opzet van een multilaterale Ombudsman zou moeten functioneren. Gelet op het nog open karakter van het advies en de complexe materie is op korte termijn nader onderzoek gewenst. Dit zal zich vooral moeten richten op verdere concretisering van doel, doelgroep, mogelijke partners, aanpak en operationalisering. Zoals hieronder duidelijk wordt, heb ik hiertoe reeds een eerste aanzet gegeven waarbij de aanbevelingen van de Raad als leidraad hebben gefungeerd.

Een eerste verkenning

In de praktijk is er sprake van verschillende typen ombudsmannen naast de Nationale Ombudsman zoals wij die kennen. De oriëntatie van de Ombudsman kan meer formeel of informeel zijn, en het

hiermee gepaard gaande instrumentarium wordt in zeer belangrijke mate bepaald door het doel dat wordt beoogd met de instelling van een ombudsman. Sommige ombudsmannen werken primair als alternatieve conflictoplossers met een focus op belangenbehartiging en gericht op het voorkomen van klachten in de toekomst. Deze ombudsmannen kiezen om die reden veelal een procedure waarin vertrouwelijkheid en onpartijdigheid prominent zijn. Bij andere ligt het accent veeleer op het achterhalen van feiten, teneinde deze openbaar te maken. Mengvormen komen ook voor. De karakteristieken van de aard van de ombudsman vertalen zich in het procedurele kader. Mede afhankelijk van de invulling behoeft de juridische vormgeving aandacht. Vooral onafhankelijkheid en een helder en voldoende ruim mandaat zijn hierbij aandachtspunten. Een hiermee samenhangend aspect is in hoeverre het mogelijk is te werken op basis van een Memorandum of Understanding of dat er sprake dient te zijn van een formeler verdragskader. Hoewel hierover op dit moment nog geen uitsluitend gegeven kan worden, zal de algemene lijn zijn dat een verdrag nodig is ingeval het onafhankelijk functioneren van de Ombudsman formeler en steviger wordt ingericht.

De Nederlandse Nationale Ombudsman neemt klachten in behandeling van individuen die betrekking hebben op het functioneren en gedrag van de Nederlandse overheid. Voor specifieke klachten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking kunnen individuen alleen terecht bij de Nationale Ombudsman als het functioneren van de Nederlandse overheid in het geding is. De Nationale Ombudsman is echter niet bevoegd in relaties waar andere (donor)staten of intergouvernementele organisaties bij betrokken zijn. Het instituut multilaterale Ombudsman, gedefinieerd als een regeling tussen twee of meer donor- en hulpontvangende landen ten behoeve van klachten van private partijen, zou hier meerwaarde kunnen hebben. Het gaat immers om het handelen van (individuen in) het ontvangende land voor zover dit effect heeft op de activiteiten van organisaties/instanties en bedrijven die met BZ/OS-middelen of andere middelen in ontwikkelingslanden werken. Vanzelfsprekend is de meerwaarde van een multilaterale Ombudsman afhankelijk van de precieze invulling en van de vraag of het ontvangende land meewerkt. Voorts dienen internationale initiatieven zoveel mogelijk aan te sluiten bij lokaal aanwezige verantwoordingsstructuren.

Een multilaterale Ombudsman is daarentegen weer een minder noodzakelijk instrument als het klachten zou betreffen die voortvloeien uit de relatie tussen overheden van donoren en hulpontvangende landen. Een donor of ontvangend land kan de ander immers rechtstreeks benaderen op basis van de documentatie waarin de (financiële) OS-relatie is vastgelegd. Voor juridische geschillen tussen landen bestaan in verband met de soevereiniteit speciale vormen van geschillenbeslechting. De verschillende overlegfora bieden de mogelijkheid uit een impasse –verschil van mening- te komen, en in het uiterste geval wordt een relatie tussen overheden verbroken.

De Nederlandse context

Een eerste, snelle inventarisatie van de klachten/bezwarenprocedures bij Nederlandse ontwikkelingsorganisaties laat zien dat diverse ontwikkelingsorganisaties reeds beschikken over een eigen mechanisme. Zij kennen veelal een mechanisme voor de partners waarmee zij direct samenwerken. Overigens is mij gebleken dat organisaties buiten dit mechanisme om ook meer indirecte klachten in behandeling nemen. Hiervoor bestaat evenwel geen specifieke procedure.

Het is dan ook nog te vroeg om te stellen dat wij ons huis volledig op orde hebben. Aspecten waarop ik op dit moment nog onvoldoende zicht heb, zijn de wenselijkheid en haalbaarheid van het opleggen van een verplichting aan partijen die bij de uitvoering van het OS-beleid zijn betrokken tot de inrichting van een eigen klachtenmechanisme. Deze factoren zullen sterk bepalend zijn voor de inrichting van een klachtenmechanisme, de bijbehorende bevoegdheden en het daarop noodzakelijke toezicht.

De internationale context

De multilaterale Ombudsman kan mogelijk een bijdrage leveren aan de invulling van *mutual accountability* in het kader van de Parijs Verklaring. Ik streef ernaar een pilot te starten in minimaal één en mogelijk meerdere partnerlanden, en daarbij aansluiting te zoeken bij bestaande internationale initiatieven op dit vlak. Belangrijke voorwaarden voor het slagen van deze opzet zijn evenwel voldoende interesse en betrokkenheid van zowel andere donoren als partnerlanden.

Momenteel wordt onder gelijkgezinde donoren in Nordic + verband overleg gevoerd over de wijze waarop meer voortgang kan worden geboekt op het gebied van het afleggen van wederzijdse verantwoording. Er zijn ook aanknopingspunten met het werk dat de OESO/DAC *Joint Venture on Managing for Development Results* op het gebied van wederzijdse verantwoording onderneemt. Omdat in OESO/DAC-verband bij een aantal landen en organisaties echter weerstand tegen vergaande nieuwe initiatieven op dit terrein bestaat, ligt het voor de hand om eerst de mogelijkheden tot samenwerking in Nordic + verband te onderzoeken.

Ik zal de komende tijd eigenstandig onderzoek laten uitvoeren. Over de voortgang die ik boek met het opzetten van een multilaterale Ombudsman-pilot zal ik u voor het einde van 2008 informeren.

Afschrift van deze brief zend ik aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

[getekend]

Bert Koenders