

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2011

Nr. 151

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2011

Hierbij heb ik het genoegen u een onderdeel van de beleidsevaluatie Nederlandse steun aan capaciteitsontwikkeling, namelijk de casus van het NIMD¹, en mijn beleidsreactie hierop aan te bieden. De evaluatie is uitgevoerd door de inspectie ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De institutionele evaluatie van het NIMD vond plaats in het kader van de overkoepelende *Evaluation of Dutch Support to capacity development; Evidence based case studies* van IOB die binnenkort zal worden gepubliceerd. De focus van het NIMD deel van deze evaluatie lag op behaalde resultaten en het identificeren van factoren die de mate van effectiviteit van de door het NIMD verleende steun aan zuidelijke partners kan helpen verklaren. Institutionele en inhoudelijke aspecten van betrokkenheid van politieke partijen bij het NIMD zijn eveneens onderzocht.

In mijn brief van 7 januari jl, (kamerstuk 32 500 V, nr. 128), inzake het verzoek van de leden Van Bommel en Gill'ard inzake een evaluatie van de werkbezoeken van Kamerleden en de rol van politieke partijen daarbij, heb ik aangegeven dat ik op de rol van politieke partijen bij het NIMD nader terug zou komen op basis van de bevindingen van deze IOB-evaluatie.

In bijgaande beleidsreactie op het rapport ga ik in op de opzet van de evaluatie, het Nederlandse beleid ten aanzien van democratiseringsprocessen in ontwikkelingslanden en geef ik een appreciatie van de hoofdbevindingen.

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Beleidsreactie

1. Opzet en methodologie

De institutionele evaluatie van het NIMD vond plaats in het kader van de overkoepelende *Evaluation of Dutch Support to capacity development; Evidence based case studies*. Deze evaluatie zal u later toegaan. De focus van het NIMD deel van deze evaluatie lag op behaalde resultaten van de zuidelijke partners en het identificeren van factoren die de mate van effectiviteit van de door het NIMD verleende steun aan zuidelijke partners kunnen helpen verklaren. Institutionele en inhoudelijke aspecten van betrokkenheid van Nederlandse politieke partijen (als mede oprichters en als ervaringsdeskundigen) bij het NIMD zijn eveneens onderzocht. De ToR is hiertoe uitgebreid met een aantal aanvullende evaluatievragen.

2. Algemeen-Nederlands beleid

Het Nederlands beleid is er op gericht om democratiseringsprocessen in ontwikkelingslanden te ondersteunen. Dit gebeurt via activiteiten die een goed functionerende duurzame parlementaire meerpartijendemocratie in ontwikkelingslanden bevorderen ondermeer door middel van ondersteuning van politieke partijen en/of parlementen in ontwikkelingslanden. Het Netherlands Institute for Multi Party Democracy (NIMD) is één van de organisaties die hiervoor subsidie ontvangt. Het mandaat van NIMD is als volgt geformuleerd: de missie van NIMD, als een organisatie van Nederlandse politieke partijen, is erop gericht om het democratiseringsproces in jonge democratieën te steunen door het versterken van politieke partijen als de steunpilaren van de parlementaire democratie teneinde een goed functionerend, duurzaam en pluralistisch partijpolitiek systeem te helpen creëren. Het NIMD heeft dit mandaat vertaald in vier doelstellingen:

1. versterking van meerpartijen politieke systemen;
2. steun aan de institutionele ontwikkeling van politieke partijen;
3. verbetering van de relatie tussen politieke partijen en organisaties van het maatschappelijk middenveld;
4. steun aan lokale centra voor meerpartijen democratie (CMD's).

3. Appreciatie van de hoofdbevindingen

Ik beperk me hier tot het noemen van de in het kader van deze brief meest relevante bevindingen en geef daarvan een korte appreciatie:

Op het terrein van capaciteitsontwikkeling:

De evaluatie stelt vast dat de steun van NIMD essentieel was voor de opzet en ontwikkeling van Centra voor Meerpartijen Democratie (CMD's) in de door de evaluatie onderzochte cases (Guatemala, Mali, Kenia en het West Afrika Regionale Programma van Politieke Partijen). De Centra voor Meerpartijen Democratie op hun beurt zijn van essentieel belang voor de ontwikkeling van een meerpartijendemocratie in hun respectievelijke landen. De financiële bijdrage bedroeg vaak bijna 100% en had ook betrekking op lokale kosten van NIMD en de lokale Centra voor Meerpartijen Democratie. Deze Centra zijn cruciale factoren geweest bij het bereiken van, enkele hieronder genoemde, resultaten. Daarbij past echter meteen een relativering, omdat de evaluatie constateert dat veranderingen op het niveau van politieke partijen wel tot stand komen, maar dat deze veranderingen tegelijkertijd broos zijn.

Belangrijk in de evaluatie is verder de vaststelling dat de NIMD-benadering de ontwikkeling van «home-grown» agenda's voor verandering en ontwikkeling van meerpartijendemocratie in de landen waar NIMD werkt mogelijk heeft gemaakt. NIMD neemt daarbij terecht het beginsel van lokaal «ownership» als uitgangspunt voor het verlenen van steun en onderkent daarmee het belang van endogene factoren in de ontwikkeling van de capaciteit van politieke actoren, in het bijzonder van politieke partijen. Deze factoren zijn belangrijk voor zowel zeggenschap als rekenschap. Zij dragen ertoe bij dat de stem van burgers wordt gehoord en het bestuur verantwoording aflegt aan de eigen bevolking. Parlementen en politieke partijen in landen waar NIMD actief is, spelen een belangrijke rol in de controle op de uitvoerende macht. Deze rol is staatsrechtelijk vergelijkbaar met de controlerende rol in Nederland en andere westerse democratieën. Wel vullen zij deze rol op eigen wijze in, die bepaald wordt door de specifieke politieke context in het desbetreffende land. Deze context is van belang omdat de complexe werkelijkheid in ontwikkelingslanden uitgangspunt moet zijn bij de vraag hoe Nederland in een land effectief kan bijdragen aan de doelstellingen van goed bestuur en het ondersteunen van democratiseringsprocessen. Het NIMD neemt de lokale politieke context terecht als uitgangspunt voor de steun die het geeft aan de versterking van een meerpartijendemocratie.

De evaluatie stelt verder vast dat zowel de Centra voor Meerpartijen Democratie als lokale politieke partijen hebben bijgedragen aan een meerpartijendialoog en dat deze van invloed is geweest op nationale democratische hervormingsprocessen. Een verband tussen deze veranderingen en de inzet van het NIMD is daarbij volgens de evaluatie aannemelijk, maar moeilijk aan te tonen. Verwezenlijking van een goed functionerend, pluralistisch partijpolitiiek systeem is, zo stelt de evaluatie, immers een zaak van lange adem en afhankelijk van een groot aantal factoren waarover NIMD geen controle heeft.

Ik herken mij in bovenstaande bevindingen, zowel waar het gaat om de door NIMD geboekte resultaten als om het moeilijk aan te tonen verband tussen de inzet van NIMD en de geconstateerde, broze veranderingen op het niveau van politieke partijen en de ontwikkeling van een meerpartijendemocratie. Helder is wel, dat de CMD's, die in deze ontwikkeling een belangrijke rol spelen, er zonder de steun van NIMD niet (in deze vorm) zouden zijn gekomen.

Het mandaat van NIMD is volgens de evaluatie op zich duidelijk, maar niet vertaald in een duidelijke strategie voor veranderingsprocessen teneinde de efficiency, de coherentie en de effectiviteit van zijn activiteiten te bevorderen. Een strategisch kader voor het werk van NIMD, waarin wordt bepaald op welke wijze het NIMD de meerpartijendemocratie wil bevorderen is van groot belang voor de toekomstige programmering. De evaluatie plaatst daarbij wel de kanttekening, dat het hier vooral gaat om endogene processen en dat deze vaak bepalend zijn voor de ontwikkeling van de programma's.

In mijn visie biedt de innovatieve en vraaggestuurde aanpak van het NIMD de mogelijkheid voor endogene capaciteitsopbouw en versterking van lokaal leiderschap. Een brede definitie van capaciteitsopbouw van politieke partijen is daarvoor noodzakelijk: meer aandacht voor het hoe in plaats van het wat. Dit element blijkt in de praktijk bij het NIMD nog steeds onvoldoende ontwikkeld te zijn.

De grootste uitdaging is het zeker stellen van lokale financiering van politieke partijen waarbij het NIMD een strategische partner kan zijn bij het zoeken naar alternatieve, duurzame financieringsmodaliteiten. Het is

daarbij van groot belang dat politieke partijen een partij-identiteit, een ideologie, een visie op de maatschappij en een ontwikkelingsprogramma opstellen. Verder moeten zij de belangen van burgers leren behartigen, bestuurders ter verantwoording leren roepen en een «goed bestuursagenda» gaan ontwikkelen. Daartoe is uiteindelijk ook een verandering van het (democratisch) systeem noodzakelijk. NIMD kan aan deze verandering een belangrijke bijdrage leveren, maar deze zeker niet zelfstandig bewerkstelligen.

De evaluatie constateert verder, dat bestuurlijke en management kwesties de efficiency van NIMD onder druk zetten. Dit komt ook in de institutionele evaluatie tot uitdrukking. Ik onderschrijf deze constatering en ga hier in het onderstaande nader op in.

Institutionele evaluatie

De structuur van het NIMD is uniek in de wereld: zeven Nederlandse politieke partijen maken gezamenlijk deel uit van de bestuurstructuren, geven toegang tot politieke expertise en leveren politieke adviseurs om in het kantoor van NIMD te werken. Deze unieke structuur van het NIMD is nog steeds relevant. Wel signaleert IOB enkele duidelijke uitdagingen op het terrein van effectiviteit en efficiency, zoals de verdeling van taken tussen de politieke adviseurs en de programmamedewerkers en de effectiviteit van de inbreng van de experts van de Nederlandse politieke partijen. De informatievoorziening aan het Bestuur van het NIMD is momenteel inadequaet.

Het evaluatierapport heeft mij aanleiding gegeven om met het oog op de toekomst van het NIMD nog eens goed te kijken naar de interne structuur, waaronder de samenwerking tussen directie en bestuur. Ook dient aandacht te worden gegeven aan verbetering van de monitoring en evaluatiecapaciteit en het lerend vermogen van het NIMD. Het NIMD heeft op mijn instigatie en op basis van een door mij goedgekeurd plan van aanpak een reorganisatieproces in gang gezet teneinde de interne structuur te verbeteren. Deze reorganisatie wordt inmiddels uitgevoerd en zal naar verwachting per 1 maart zijn afgerond.

Op de vraag naar de rol van politieke partijen bij het NIMD, zoals neergelegd in de twee Kamermoties (31 924 V, nr. 5 en 10) ingediend op 16 juni 2009, geeft de evaluatie aan dat er ten aanzien van deze rol enkele uitdagingen liggen. De rol van Nederlandse politici in de landenprogramma's is niet duidelijk en goede voorbeelden zijn beperkt. De toegevoegde waarde van Nederlandse politici ligt vooral in het openen van deuren en het scheppen van een sfeer van vertrouwen in de meerpartijdialog. Binnen het NIMD wordt bekeken hoe Nederlandse politici beter kunnen worden betrokken bij de activiteiten door ze bijvoorbeeld voor langere tijd bij een landenprogramma in te zetten. De toegevoegde waarde van de politieke medewerkers (PACO's) ligt vooral in het gemakkelijker toegang krijgen tot en het onderhouden van operationele banden met de politieke partijen (de uniciteit van NIMD). Inhoudelijk is er echter geen meerwaarde geconstateerd. Zo is er geen sprake van versterking van de politieke analyses van de betrokken landen.

Ik wil de vraag over de rol van politieke partijen echter graag wat breder en principiëler trekken. Hierbij spelen twee belangrijke factoren een rol. Enerzijds betreft dit mijn politieke verantwoordingsrelatie, als bewindspersoon, ten opzichte van het parlement en de rol van het ministerie als (onder meer) subsidieverstrekker. Anderzijds gaat het om de rol van de betrokken politieke partijen, die zowel een controlerende taak in het parlement hebben als ook deel uitmaken van de NIMD-bestuursstructuur.

Hieruit vloeit de vraag voort of het wel juist is dat de betrokken politieke partijen rechtstreeks verantwoordelijkheid hebben voor het NIMD als organisatie.

Over deze meer fundamentele en principiële vraag betreffende de rol van Nederlandse politieke partijen bij het NIMD heeft het evaluatierapport zich niet uitgesproken. Ik acht het echter wenselijk dat de politieke partijen geen rechtstreekse verantwoordelijkheid voor het NIMD dragen. Dit impliceert mijns inziens ook dat Kamerleden niet zelf rechtstreeks betrokken zouden moeten zijn bij concrete activiteiten en projecten van het NIMD. Zo worden mogelijke problemen voorkomen in de relatie tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat de subsidie verleent, en betrokken Kamerleden, die primair een controlerende rol dienen te vervullen ten aanzien van de regering. Die onafhankelijke rol kunnen zij alleen dan goed vervullen, als zij niet tegelijkertijd betrokken zijn bij de uitvoering van programma's van een organisatie, die subsidie van het Ministerie ontvangt.

4. Consequenties voor het Nederlands beleid

De bevindingen van deze evaluatie evenals de principiële vraag over de rol van de politieke partijen bij het NIMD worden meegenomen bij de gedachtebepaling over de toekomstige relatie met het NIMD, inclusief de vraag van mogelijke subsidieverlening in de toekomst.