

Vergaderjaar 2012–2013

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 112

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 22 oktober 2012

Met verwijzing naar mijn toezegging tijdens het Wetgevingsoverleg op 21 november 2011 (Kamerstuk 33 000 V, nr. 130) bied ik u hierbij mijn bevindingen aan van de gesprekken en discussies die ik het afgelopen jaar heb gevoerd over de rol van het maatschappelijk middenveld in internationale samenwerking en de relatie met de Nederlandse overheid daarin. De uitwisseling van gedachten vond plaats met o.a. tientallen ontwikkelingsorganisaties, werknemers- en werkgeversorganisaties, (niet subsidie ontvangende) charitatieve initiatieven, (sociale) ondernemers, trendwatchers en wetenschappers, burgers en politici. Ik nam kennis van verschenen visie- en positiepapers van verschillende maatschappelijke organisaties alsook van hun branchevereniging Partos. Op mijn verzoek analyseerde het CIDIN¹ relevante ontwikkelingen in en rond het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden en voerde het ECDPM² een onderzoek uit naar het beleid van andere donoren op dit terrein. Bilateraal en op internationale fora werd met andere donoren van mening gewisseld. Daarnaast heeft in de periode januari-maart 2012 een online discussie plaatsgevonden op twee websites, te weten van Vice Versa – vakblad voor ontwikkelingssamenwerking en op OneWorld van de NCDO³, wat totaal meer dan 100 bijdragen opleverde. In de bijdrage die ikzelf leverde signaleerde ik verschillende trends die belangrijke vragen oproepen. Deze vragen vormden ook de lijdraad voor gesprekken die ik vervolgens met lokale organisaties voerde in Oeganda, Burundi en Bangladesh.

Ondanks de veelkleurigheid van meningen werd duidelijk welke aspecten belangrijk worden geacht ter overweging bij formulering van toekomstig beleid op dit terrein.

¹ CIDIN: Centre for International development Issues Nijmegen

² ECDPM: European Centre for Development Policy Management

³ NCDO: Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking een Duurzame ONtwikkeling

In deze brief zal ik achtereenvolgens ingaan op de volgende aspecten: (1) Opkomst van het lokale maatschappelijke middenveld, (2) toegevoegde waarde van Nederlandse en internationale NGO's, (3) veelzijdige relaties en grotere diversiteit, (4) transparantie en regeldruk.

Opkomst van het lokale maatschappelijk middenveld

Door velen werd onderstreept dat een sterk lokaal maatschappelijk middenveld van belang is voor het bereiken van duurzame ontwikkelingsresultaten, ontwikkeling die niet alleen aan een kleine groep ten goede komt en waarbij aandacht gegarandeerd blijft voor wat burgers nodig hebben. Deelnemers benadrukten het belang van de driehoek *overheid, bedrijfsleven en (georganiseerde) burger* waarbij het maatschappelijk middenveld deze drie actoren verbindt.

In ontwikkelingslanden zijn het vaak maatschappelijke organisaties (zoals ontwikkelingsorganisaties, vakbonden, boerencoöperaties of spontaan ontstane actiegroepen) die de belangen behartigen van achtergestelde groepen. In fragiele staten in het bijzonder kunnen lokale organisaties een belangrijke rol spelen als bestendiger van vrede en politieke stabiliteit. Naast de politieke rol van waakhond c.q. belangenbehartiger kennen maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden vaak een dienstverlenende rol daar waar de overheid niet goed functioneert dan wel tekort schiet. Tijdens de consultaties in de partnerlanden werd benadrukt dat het in eerste instantie lokale organisaties dienen te zijn (en niet internationale) die een dergelijke dienstverlenende taak gericht op directe armoedebestrijding op zich nemen.

Herhaaldelijk kwam naar voren dat in een toenemend aantal landen de opkomst van sterke lokale maatschappelijke organisaties samengaat met beperking van de politieke bewegingsruimte van die organisaties. Dit bemoeilijkt (politieke, sociale en economische) beweging van burgers en belemmert zelfredzaamheid. Geopperd werd dat donoren waar mogelijk en opportuun gezamenlijk lokale autoriteiten aanspreken op de noodzaak ruimte te geven aan burgerinitiatief.

Lokale organisaties bepleitten diversificatie van subsidiestromen afgestemd op de landenspecifieke context: directe financiering waar mogelijk, indirecte financiering waar dit passender is. Criteria daarbij zijn het capaciteitsniveau van en de politieke bewegingsvrijheid voor lokale maatschappelijke organisaties.

De toegevoegde waarde van Nederlandse en internationale NGO's

De toegevoegde waarde van iNGO's is veranderd. Lokale organisaties benadrukten dat betrokkenheid wel degelijk wenselijk blijft, maar geherdefinieerd dient te worden.

Met name in post-conflictlanden zijn juist internationale NGO's beschikbaar voor een uitvoerende, dienstverlenende taak.

Tijdens gesprekken in Oeganda, Bangladesh en Burundi benadrukten lokale organisaties het belang van capaciteitsopbouw. Zij gaven aan de overdracht van kennis en vaardigheden door iNGO's van groot belang te vinden. Het is daarbij cruciaal dat aangesloten wordt bij bestaande capaciteit en bij maatschappelijke processen die ter plekke plaatsvinden. Nederlandse ontwikkelingsorganisaties werden hier in het bijzonder genoemd: zij zouden meer dan andere westerse NGO's oog hebben voor capaciteitsversterking van lokale organisaties en aansluiten op lokale behoeften. Ook werd duidelijk dat de noodzaak tot (verdere) capaciteitsversterking verschilt per land en binnen landen.

Lokale organisaties zagen een groot belang in strategische relaties met iNGO's. Sommige lokale organisaties zouden niet overleven zonder de morele en politieke steun van iNGO's, waaronder belangenverenigingen

van gemarginaliseerde groepen zoals LGBT's en prostitués. Andere benadrukten dat hun lokale problemen steeds vaker een mondiaal perspectief hebben. iNGO's komen ook op internationaal niveau op voor een gemeenschappelijke agenda en stellen de negatieve effecten van mondialisering aan de kaak.

Lokale organisaties merkten op dat naast deze rol van iNGO's als waakhond c.q. belangenbehartiger, iNGO's ook fungeren als bruggenbouwer en makelaar door partnerschappen te creëren en deuren te openen voor lokale organisaties binnen en buiten het betreffende ontwikkelingsland.

Hierop voortbordurend noemden deelnemers aan de discussies in Burundi, Bangladesh en Oeganda als belangrijke rol voor Nederlandse ontwikkelingsorganisaties een brug te slaan tussen de burger aldaar en de burger in Nederland.

Breed gedeeld werd de opvatting dat Nederlandse maatschappelijke organisaties een eigenstandige rol hebben te spelen in het scherp houden en voeden van de Nederlandse overheid en private sector. Ook dienen zij mondiaal burgerschap en bewuste consumptie te bevorderen. De meningen liepen uiteen of de politieke rol van een NGO als waakhond en belangenbehartiger ondermijnd wordt indien de desbetreffende NGO financieel ondersteund wordt door het bedrijfsleven c.q. de overheid.

Veelzijdige relaties en grotere diversiteit

Gesignaleerd werd dat het speelveld waarbinnen maatschappelijke organisaties opereren steeds diverser wordt. Naast de westerse overheden en internationale organisaties, worden niet-gouvernementele donoren, particuliere fondsen, private stichtingen en bedrijven steeds belangrijker. Ook zien we de opkomst van particuliere en kleinschalige initiatieven en van in niet-juridische entiteiten georganiseerde burgers, zoals de internetactivisten tijdens de Arabische Lente.

Partners die spraken over geslaagde samenwerking tussen verschillende actoren, benadrukten dat dergelijke samenwerking een flinke investering van zowel (bijvoorbeeld) bedrijf als NGO vraagt, gezien de vaak fundamentele verschillen tussen deze partners. Het aantal voorbeelden dat werd aangehaald van te starre, niet meedenkende NGO's of anderzijds opportunistische bedrijven illustreert dat hier nog veel te winnen valt.

Als gevolg behoort de traditionele één-op-één relatie tussen overheid en NGO veelal tot het verleden. Het aandeel van Nederlandse overheidsfinanciering in de begroting van Nederlandse ontwikkelingsorganisaties neemt af. De organisaties diversifiëren hun fondsenwerving en vormen coalities (met een meer of minder permanent karakter) met bijv. bedrijven en andere maatschappelijke actoren buiten het ontwikkelingssamenwerkingsdomein. Hierdoor ontstaan nieuwe, meer hybride organisatievormen die een commerciële en not-for-profit aanpak met elkaar kunnen verbinden.

Men riep de Nederlandse overheid op dit mee te nemen in toekomstig beleid o.a. door meer ruimte voor sociaal ondernemerschap en investeringen i.p.v. subsidies, alsook innovatieve financieringsvormen voor lokale ondernemers.

Ook de maatschappelijke organisaties zelf worden steeds diverser, en groter in aantal. Nederland kent inmiddels tussen 120 en 150 organisaties die als professioneel aangemerkt kunnen worden en duizenden stichtingen die particuliere initiatieven met ontwikkelingsdoelstelling belichamen.

Transparantie en regeldruk

Dat maatschappelijke organisaties niet alleen rechten hebben maar ook plichten was ook onderwerp van gesprek. Maatschappelijke organisaties dienen transparant te zijn over wat ze willen bereiken en wie ze vertegenwoordigen. Organisaties die legitimering ontberen, kunnen juist een bron van instabiliteit zijn en een reden voor de lokale overheid tot restrictief beleid. Ook kwam het debat in Nederland over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking aan bod. De NGO's realiseren zich de kritiek waaraan ook zij onderhevig zijn.

Zelfregulerende initiatieven als de «*Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness*»¹, het online inzage geven in geldstromen en resultaten via IATI standaarden² en het mogelijk invoeren van een Partos ISO 9001 certificering, illustreren dat maatschappelijke organisaties kritiek serieus nemen en hun werkwijze beter toerusten voor vandaag en de toekomst. Breed werd de mening gedeeld dat steeds gezocht zal moeten worden naar een juist evenwicht tussen regeldruk en bureaucratie enerzijds en transparantie en verantwoording anderzijds.

Ook werd mijn aandacht gevraagd voor het feit dat financiering steeds strakker activiteitgebonden is. Tot nog toe was er ruimte voor onderzoek en vernieuwende activiteiten. Daar waar initiatieven levensvatbaar blijken, kunnen die opgeschaald worden en weten zij de interesse van ondernemers en de overheid ter plaatse te wekken. Mij werd geadviseerd in toekomstig beleid te overwegen dat als de Nederlandse regering dergelijke innovatie belangrijk vindt, daarvoor ook ruimte te behouden.

Als derde poot in de driehoek *overheid, bedrijfsleven, georganiseerde burger* zijn maatschappelijke organisaties eigenstandige actoren in het ontwikkelingsproces. Zij zullen dus zelf initiatief nemen (*the right to initiative*), zelf onderwerpen op de agenda plaatsen die zij belangrijk vinden. Anderzijds bestaat een groot deel van het budget van ontwikkelingsorganisaties uit gelden die door donoren geormerkt zijn voor duidelijk omschreven doelen. In dat geval is de organisatie bij wijze van spreken een aannemer. De opvattingen van overheidsfinanciering en de sturende rol van de Nederlandse overheid in relatie tot deze twee rollen, varieerden in de discussies van «een sterke democratie organiseert zijn eigen oppositie» tot «de betaler bepaalt».

Ten slotte

Het zal niet verbazen dat er geen eenduidige mening bestond over de rol en toekomst van het maatschappelijk middenveld en de relatie met de Nederlandse overheid. De mening daarover hangt immers samen met het belang dat wordt gehecht aan elk van de aspecten dat aan de orde is gesteld.

Met het benoemen van die aspecten heb ik beoogd de bouwstenen aan te dragen die van belang zijn voor het herdefiniëren van beleid t.a.v. het maatschappelijk middenveld in internationale samenwerking. Een nieuw kabinet kan die aspecten wegen en duiden bij het uitwerken van instrumentarium dat past in effectieve internationale samenwerking in de snel veranderende wereld.

Hierbij is het afsluitend van belang te constateren dat de discussie over de relatie tussen overheid en NGO's en de kritische kanttekeningen inzake een te grote afhankelijkheid tussen beide in de praktijk ook al tot gevolgen heeft geleid. NGO's zoeken actief naar alternatieve financieringsbronnen,

¹ De *Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness* werden door wereldwijd georganiseerde maatschappelijke organisaties geformuleerd in voorbereiding op het *Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness* in Busan (nov./dec 2011) en definiëren wat een effectieve maatschappelijke organisatie is.

² IATI staat voor International Aid Transparency Initiative

veranderen hun dienstverlening en ze sluiten nieuwe allianties. Deze trends kunnen in de besluitvorming van een nieuw kabinet worden meegewogen.

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