

Internationale samenwerking in verandering

Syntheserapport van de dialoog 2008
'Ontwikkeling is verandering'

6 Oktober 2008

Aangeboden door de stuurgroep dialoog 2008:

Vanuit Partos: Jan Lock, Jack van Ham

Vanuit het CIDIN: Lau Schulpen

Vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken: Robert Petri (voorzitter)
en Stijn Janssen (secretaris)

Voorwoord

Tussen mei en september 2008 heeft in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken de dialoog ‘Ontwikkeling is verandering’ plaatsgevonden. De dialoog heeft zijn beslag gekregen in het voorliggende syntheserapport en bijbehorende bijlagenrapport.

Beide documenten worden u aangeboden door de stuurgroep die verantwoordelijk was voor de aansturing van de dialoog. Deze stuurgroep bestond uit vertegenwoordigers van Partos, CIDIN en van het ministerie. Het bijlagenrapport is opgesteld door MDF Training & Consultancy, het uitvoerend bureau dat de dialoog heeft georganiseerd. In het bijlagenrapport zijn alle bijdragen aan de dialoog bijeengebracht. Het is daarom een lijvig rapport geworden.

Met het kortere syntheserapport dat voor u ligt, tracht de stuurgroep enkele hoofdlijnen van de dialoog, de rode draden, naar voren te halen. Om te toetsen of het syntheserapport een adequate reflectie is van de uitkomsten van de dialoog is het rapport voorgelegd aan een referentiegroep die bestond uit zeven deelnemers. Op basis van het commentaar van de referentiegroep heeft de stuurgroep het rapport afgerond. Het eindresultaat komt volledig voor rekening van de stuurgroep.

Hoewel veel deelnemers de hoofdlijnen van de dialoog zullen herkennen, betekent dit niet dat iedereen het altijd eens zal zijn met de betekenis of de uitwerking hiervan. Dit syntheserapport heeft noch de pretentie noch de wens deze uiteenlopende opvattingen ‘glad te strijken’ of consensus te suggereren die tijdens de dialoog niet is opgetreden. Dit was ook niet de opzet van de dialoog die juist beoogde om een veelheid aan meningen tot uitdrukking te laten komen.

De stuurgroep doet op basis van de dialoog een aantal aanbevelingen voor de toekomst. Deze aanbevelingen strekken verder dan de uitkomsten van de dialoog en zijn opgesteld in de hoop bij te dragen aan een vruchtbare voortzetting hiervan.

Namens de stuurgroep dialoog ‘Ontwikkeling is verandering’
6 Oktober 2008

1. Inleiding

Internationale samenwerking (IS) manifesteert zich per definitie in een omgeving die voortdurend in beweging is. Dat vereist dat op gezette tijden de balans wordt opgemaakt. Inzichten en bevindingen uit dat proces houden het Nederlandse internationale samenwerkingsbeleid relevant en toekomstgericht. Bovendien schept dit een kader waarbinnen de betrokken spelers zich proactief kunnen positioneren. Tussen mei-juli 2008 is zo'n balans opgemaakt tijdens een brede maatschappelijke dialoog 'Ontwikkeling is verandering'.

Deze dialoog met vertegenwoordigers uit de IS-sector en daarbuiten was van inhoudelijke aard. Zij richtte zich op een gezamenlijke analyse van de wijze waarop de veranderende nationale en internationale context van invloed is op de rollen en meerwaarde van maatschappelijke organisaties en het ministerie zowel in onderlinge verhouding als in relatie tot andere spelers. Als zodanig vormt de dialoog de eerste fase van een proces dat moet leiden tot (a) een nieuwe beleidsnotitie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking die naar verwachting eind 2008 zal worden afgerond, en (b) een nieuw respectievelijk aangepast financieringsstelsel als opvolger van het huidige Medefinancieringsstelsel (MFS). Deelnemers aan de dialoog waren vooral vertegenwoordigers van IS-organisaties. Daarnaast namen ook vertegenwoordigers van de overheid, het bedrijfsleven, het particulier initiatief, migrantenorganisaties en kennisinstituten deel. Ondanks het brede uitnodigingsbeleid, bleef de deelname vanuit het bedrijfsleven en de universitaire wereld helaas beperkt.

Tijdens de dialoog bleek het mogelijk om op veel van de geagendeerde onderwerpen tot een gedeelde analyse op hoofdlijnen te komen. Dat geldt in het bijzonder voor de belangrijke rol die het maatschappelijk middenveld speelt en kan spelen in de bestrijding van marginalisering en uitsluiting van armen en daarmee haar constructieve rol in politieke, sociale en economische veranderingsprocessen. Dat ingrijpende veranderingen in de context waarbinnen internationale samenwerking plaatsvindt, consequenties hebben voor het functioneren van bij IS betrokken organisaties alsook de overheid, werd breed onderschreven. Veel deelnemers waren van mening dat de veranderende (inter)nationale context fundamentele vragen oproept ten aanzien van de inhoud en de organisatie van internationale samenwerking.

De noodzaak tot verandering vertaalde zich niet bij alle deelnemers in een gevoel van urgentie ook de eigen organisatie te moeten aanpassen. Wel was er vrij grote overeenstemming over de noodzaak tot verandering bij de overheid. Vanwege haar financiële overwicht, drukt die overheid immers een groot stempel op de financiële randvoorwaarden die van invloed zijn op het functioneren van een belangrijk deel van de IS-organisaties in Nederland. De dialoog heeft laten zien dat er behoefte is aan beperking van onzekerheid. Relatief korte looptijden van financieringsstelsels voor maatschappelijke organisaties dragen bij aan deze onzekerheid. Voor de toekomstige vormgeving van de interactie tussen overheid en maatschappelijke organisaties vormt dit een belangrijke uitdaging.

Dat de noodzaak van verandering breed wordt gedragen, is winst. Dat er nog onzekerheid en onduidelijkheid heerst over de exacte richting en de gevolgen van die verandering is echter ook een feit. Er is dan ook een duidelijke noodzaak de dialoog voort te zetten en oplossingsrichtingen nader uit te werken.

2. Nieuwe ontwikkelingen, nieuwe spelers

De veelheid aan ontwikkelingen die van invloed zijn op (het functioneren van) IS-organisaties maakt het wenselijk hier een zekere ordening in aan te brengen. In onderstaand schema is gekozen voor een indeling met een onderscheid tussen enerzijds nationale en internationale ontwikkelingen en anderzijds interne en externe ontwikkelingen.¹

Schema 1. Ontwikkelingen van invloed op IS-organisaties

	Internationaal		
Intern	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Parijs agenda met nadruk op <i>ownership, harmonisation, alignment, managing for development results en mutual accountability</i> ▪ Groeiende capaciteit bij Zuidelijke maatschappelijke organisaties en partners 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opkomst van nieuwe economische grootmachten (BRICZA) ▪ Veiligheid als centraal thema inclusief nadruk op fragiele staten, het benadrukken van religieuze verschillen, terrorismebestrijding, etc. ▪ Onevenwichtige globalisering ▪ Klimaatveranderingen ▪ Grondstoffen- en voedselcrisis ▪ Communicatierevolutie 	Extern
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DGIS beleid (e.g., nadruk op falende staten, reproductieve gezondheid, etc.) en met nieuwe indeling van landen ▪ Opkomst van nieuwe spelers binnen IS waarvoor IS vaak geen hoofddoel is ▪ Toename van regels en procedures (die zowel extern als intern worden opgelegd aan IS organisaties) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kritiek op IS (en specifiek daarbinnen op rol van het maatschappelijk middenveld) ▪ Toenemende druk op (korte termijn) resultaten en het afleggen van verantwoording hierover ▪ Toenemende publieke twijfel over bijdrage van IS aan armoedebestrijding (aantasting draagvlak inclusief roep om resultaten) 	
	Nationaal		

Over de in het schema genoemde internationale ontwikkelingen en de relevantie ervan voor arme bevolkingsgroepen en internationale samenwerking bestaat op hoofdlijnen consensus binnen de IS-sector in Nederland. Het is veel ingewikkelder om de betekenis van deze ontwikkelingen te duiden en hun consequenties voor de verschillende regio's en spelers te overzien. Hoewel er verschillen van inzicht zijn tussen de maatschappelijke organisaties (onderling) en het ministerie, werd de verwachting geuit dat de wereld een mondiale economische crisis te wachten staat met vooral negatieve gevolgen voor de armoedesituatie in 'het Zuiden'² met als gevolg toenemende sociale onrust en gewelddadige conflicten.

¹ Het mag duidelijk zijn dat elke indeling arbitrair is en dat er tussen de verschillende elementen onder elk van de 'categorieën' aanzienlijke overlap kan bestaan. Zo is de opkomst van nieuwe spelers zoals particuliere initiatieven niet louter en alleen een nationale (Nederlandse) ontwikkeling, maar ook een internationale. In het licht van de leesbaarheid is er niet in alle gevallen voor gekozen om ontwikkelingen die onder meerdere 'categorieën' vallen ook overal op te nemen.

² Het spreken in termen van Zuid en Noord lijkt achterhaald. Niet alleen is het steeds lastiger te spreken over arme landen en zou de term 'arme mensen' accurater zijn en zijn arme mensen niet beperkt to het 'Zuiden' (in die zin zit 'Noord' in 'Zuid' en 'Zuid' in 'Noord'), maar ook bij IS-organisaties is het steeds lastiger dit onderscheid te maken. Veel spelers passen niet meer in dit traditionele onderscheid. Bij gebrek aan een helder alternatief, en met inachtneming van het voorafgaande, wordt het toch nog gepast geacht hier te spreken in termen van Zuid en Noord.

Ook over de relevantie van veranderingen op nationaal niveau was er brede overeenstemming. Welke betekenis en consequenties aan die veranderingen kleven, en of ze als bedreiging of juist als kans moeten worden gezien, is echter voor interpretatie vatbaar. Heel duidelijk was dit ten aanzien van de gesignaleerde opkomst van nieuwe spelers (zoals bedrijfsleven, particuliere initiatieven, kennisinstituten, migrantenorganisaties). Waar sommige deelnemers aan de dialoog hierin een bedreiging zien vanwege het beroep dat deze nieuwkomers op de ‘chari-markt’ zullen doen, zien anderen er een kans in vanwege hun potentieel innovatieve benaderingen en nieuwe netwerken.

De dialoog zelf kon op de betekenis van al deze ontwikkelingen geen definitief antwoord geven. Wel heeft zij laten zien dat er een noodzaak is tot een meer gezamenlijke analyse en een vertaling van de conclusies daarvan in beleids- en organisatorische veranderingen. Zo’n analyse dient meer dan voorheen het resultaat te zijn van een gezamenlijke inspanning van alle bij IS betrokken spelers, inclusief de zuidelijke organisaties.

3. De noodzaak tot politisering

Het ministerie en veel van de IS-organisaties in Nederland zijn het in grote lijnen eens over de analyse dat armoede mede het gevolg is van marginalisering en uitsluiting.

Machtsverhoudingen (die zowel economisch, sociaal, etnisch, religieus, politiek als militair van aard kunnen zijn) liggen hier in belangrijke mate aan ten grondslag. Het politieke doel van internationale samenwerking behelst daarom ondermeer de verandering van machtsstructuren omdat die immers bepalen wiens rechten erkend en gerespecteerd worden, hoe welvaart en welzijn verdeeld zijn, wie toegang heeft tot onderwijs en gezondheidszorg en hoe groei en ontwikkeling tot stand komen. Internationale samenwerking is ‘effectief’ als zij bijdraagt aan rechtvaardige veranderingen in politieke, economische, bestuurlijke en maatschappelijke machtsstructuren en -verhoudingen. Daarmee is een indicator voor politieke ‘effectiviteit’ gedefinieerd.

Internationale samenwerking is daarom niet alleen een sociaal-economisch, maar ook een politiek instrument. Vereist zijn politieke antwoorden op onrechtvaardige en veranderende machtsverhoudingen, te geven door de overheid en door de organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Om die antwoorden te kunnen geven is, naast en voorafgaand aan een *reality check* (doen we het goed?), steeds weer een *morality check* nodig (doen we de juiste dingen voor degenen die dat het meeste nodig hebben?). Bovendien is het nodig de (morele) uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het gebruik van IS als politiek instrument helder te maken. Een constante dialoog hierover (binnen organisaties en binnen de sector, al dan niet per thema) is noodzakelijk om een politiek relevant IS beleid steeds opnieuw af te stemmen op de (politieke) context waarbinnen IS plaatsvindt. Die context is daarmee niet alleen landenspecifiek maar ook mondiaal.

Bij voldoende eensgezindheid over analyse en strategie die aan internationale samenwerking ten grondslag ligt, wordt het relatief eenvoudig om de taken en rollen van alle partijen die besluiten samen te werken te identificeren, af te bakenen en op elkaar af te stemmen.

4. Op weg naar kennisontwikkeling en lerend vermogen

Kennisontwikkeling en -management zijn van steeds groter belang voor de Nederlandse IS-sector. Dit belang heeft te maken met de veranderende rol van een overwegend op basisvoorzieningen georiënteerde, kapitaal-intensieve sector naar een sector die een meer politieke en faciliterende rol speelt waarbij kennismanagement en het stimuleren van lerend vermogen noodzakelijke voorwaarden zijn.

IS heeft te maken met langdurige processen van politieke, sociale en economische verandering. De complexe en dynamische context waarbinnen IS plaatsvindt, vergt meer dan ooit een goed ontwikkeld reflectief vermogen om activiteiten, beleid en visie te verbeteren, te vernieuwen en te ontwikkelen, om te ontdekken welke oplossingen werken en welke niet. Kortom, dit vergt een context-specifieke aanpak gebaseerd op een grondige krachtenveldanalyse. Het lerend vermogen van de sector is mede bepalend voor de effectiviteit van de sector. In de IS geldt dan ook: om kwaliteit te blijven ‘leveren’, zullen we steeds opnieuw moeten ‘leren’ door onze kennis en ervaring te verdiepen en te vernieuwen.

Als relatief nieuw gebied heeft kennismanagement investeringen in kennisproductie (i.c. over complexe systemen en veranderingsprocessen), analysecapaciteit, en samenwerking tussen wetenschap, beleid en praktijk. Binnen de sector zou het vergroten en verbreden van kennis en capaciteiten voorop moeten staan. Meer concreet vereist dat het bieden van ruimte aan innovatie, het ondersteunen van partners bij de verdere capaciteitsontwikkeling, het bevorderen van kennisuitwisseling en het investeren in onderzoek. Veel organisaties hebben kennisontwikkeling al prominenter op hun agenda gezet. Zaak is nu om met gebruikmaking van wederzijdse stimulansen de toegang tot kennis te vergroten door netwerkrelaties te ontwikkelen met kenniscentra op IS-gerelateerde gebieden. Het delen van kennis binnen de sector is van groot belang. Voor zaken die een dergelijke kennisdeling bemoeilijken (zoals de onderlinge concurrentie) moeten creatieve oplossingen worden gezocht. Voor het lerend vermogen is onder andere een open leercultuur nodig. De ervaring leert dat dit een enorme uitdaging vormt, niet alleen binnen maatschappelijke organisaties maar ook bij de overheid en in het bedrijfsleven.

Belangrijke prikkels voor kennisontwikkeling dienen te worden gezocht in het aangaan van nieuwe partnerschappen, nieuwe vormen van samenwerking, kruisbestuiving tussen verschillende soorten organisaties en het aanboren van nieuwe bronnen van kennis (inheemse kennis, kennis uit andere sectoren, uit het bedrijfsleven, van migranten en van ervaren particulieren). Dergelijke netwerkrelaties en samenwerkingsrelaties – die zowel voor het bevorderen van het lerend vermogen als ook innovatie een ‘*must*’ zijn – vereisen de mobilisatie van politieke wil, het bevorderen van betrokkenheid van onderzoekscentra, bedrijven en andere instellingen en het creëren van ruimte voor vernieuwing en innovatie (zeker ook in het toekomstige financieringsstelsel voor maatschappelijke organisaties).

5. Verantwoorden: vooraf en achteraf, naar boven en naar beneden

‘Verantwoording afleggen’ (*accountability*) is één van de belangrijkste kwesties in het politieke en publieke debat over internationale samenwerking. De noodzaak van het afleggen van verantwoording over de inzet van publieke en particuliere middelen staat niet ter discussie. Duidelijk is dat verantwoording als zodanig voor alle spelers binnen IS moet, naar boven: donoren en/of het algemene publiek (*upward accountability*) én naar beneden: naar partners en doelgroepen/achterban (*downward accountability*).

Wat wel ter discussie staat is de wijze waarop verantwoording plaatsvindt. Die wijze moet worden geplaatst in een maatschappelijke context waarin, al dan niet op basis van geïnstitutionaliseerd wantrouwen (zoals het huidige systeem door sommigen wordt gepercipieerd) of op basis van publieke enquêtes, verantwoording wordt geëist. Binnen IS vertaalt zich dat in eerste instantie in de huidige door de overheid voorgeschreven methodiek die de hele MFS planning, monitoring en evaluatie betreft. Die methodiek heeft volgens velen vergaande nadelige gevolgen. Zo wordt het lineaire input-output model tot heersend

paradigma verheven. De eenzijdige aandacht voor beheren en beheersen verhoudt zich niet tot de inherent complexe aard van internationale samenwerking en heeft daarmee een negatieve invloed op de kwaliteit en effectiviteit van het werk. Het idee dat alles beheersbaar, planbaar, kwantificeerbaar en optelbaar is, is onverenigbaar met de IS-werkelijkheid en zeker daar waar de doelstelling is gericht op het veranderen van machtsrelaties. Eenzijdige nadruk op controleren en risico mijden gaat bovendien, zo leert de ervaring ook in andere maatschappelijke sectoren, ten koste van leren en innoveren.

Het is van belang om obstakels voor het goed functioneren van de IS-sector te identificeren en in de toekomst te elimineren. De aanwezige capaciteit kan beter worden ingezet en nieuwe ideeën in praktijk gebracht indien de juiste prikkels worden gebruikt. Erkend dient te worden dat de ruimte om het verantwoordingsstelsel in de 'hulpketen' te veranderen en te voorkomen dat de systematiek leidt tot ondermijning van de effectiviteit, beperkt is. Dat geldt voor alle spelers, inclusief de overheid. Het is dan ook een gezamenlijke zoektocht naar een betere, en vooral slimmere, systematiek.

De al lopende bezinning over de inhoud en vormgeving van verantwoording dient stevig te worden voortgezet. Belangrijk daarin is dat verantwoording niet zozeer een technische vaardigheid is om zoveel mogelijk resultaten te laten zien, maar ook een middel om zichtbaar te maken wat geleerd is. Dat betekent ook dat verantwoording niet enkel gekoppeld is aan financieringsstromen, maar 'een zaak van iedereen' is. Het is daarom beter te spreken van een niet-lineair 'hulpnetwerk' (*aid web*) dan van een lineaire 'hulpketen' daarmee aangevend dat 'resultaten' voortkomen uit een netwerk van actoren die allen hun rol spelen, elk op hun eigen niveau met hun eigen strategieën, connecties en verantwoordelijkheid. De erkenning van deze meervoudige verantwoordingsrelaties (*multiple accountabilities*) doet recht aan het feit dat de verwachtingen van verschillende spelers niet vanzelfsprekend overeenkomen.

Verantwoording naar elkaar toe is nodig in verband met de zo gewenste complementariteit, reciprociteit en legitimiteit in het 'hulpnetwerk'. '*Downward accountability*' in dit netwerk (als deze term nog toepasbaar is) is van groot belang, zowel voor noordelijke organisaties met betrekking tot hun zuidelijke partners als voor zuidelijke partners met betrekking tot hun achterban. Het is hierbij van belang om effectiviteit en ownership strak aan elkaar te verbinden.

Verantwoording moet dus meer in verband worden gebracht met leren en met de effectiviteit van interventiestrategieën waarin meerdere partners, de overheid inclusief, een rol spelen. Dat maakt verantwoording complementair en wederkerig en zorgt er voor dat verantwoording bijdraagt aan een groeiend gedeeld inzicht.

6. Het internationale veld: de veranderende zuidelijke organisatie

Behalve rollen die betrekking hebben op het Nederlandse IS-veld staan bij uitstek de relaties tussen 'noordelijke' en 'zuidelijke' maatschappelijke organisaties ter discussie. De nieuwe context van een geglobaliseerde wereld impliceert dat noordelijke en zuidelijke organisaties hun onderlinge relaties moeten herzien. Er zijn dan ook nieuwe vormen van wederkerigheid, solidariteit en verbondenheid nodig tussen zuidelijke en noordelijke organisaties.

Uitgangspunt hier is dat het maatschappelijk middenveld in veel ontwikkelingslanden, met inachtneming van context specifieke verschillen, sterker en zelfbewuster is geworden. Dit is het gevolg van verschillende ontwikkelingen, waaronder de jarenlange ondersteuning door Nederlandse maatschappelijke organisaties. Dit is iets waar zij terecht trots op kunnen zijn. In

sommige gevallen zijn zuidelijke organisaties tegenwoordig zelfs perfect in staat om te doen wat hun noordelijke partners eerder voor hun rekening namen. Parallel aan dit proces is er sprake van een toenemende dominantie en aanwezigheid van noordelijke en internationale organisaties in het zuiden, die daardoor concurrentie vormen voor hun zuidelijke partners. Bovendien vindt er in toenemende mate directe financiering van zuidelijke organisaties door bilaterale en multilaterale donoren plaats.

Al deze processen roepen vragen op over de veranderende rol van noordelijke organisaties, over hun toekomstige relaties met zuidelijke partners en over de noodzakelijke onderlinge afstemming. Dit is onder andere van belang om de capaciteitsontwikkeling in het zuiden niet te frustreren. Tegelijk roept de toenemende directe financiering van zuidelijke organisaties door bilaterale en multilaterale donoren vragen op over de geschiktheid van die donoren voor het aangaan van directe relaties met het maatschappelijk middenveld. Daarbij wordt vaak het idee naar voren gebracht dat maatschappelijke organisaties het beste ondersteund kunnen worden door andere maatschappelijke organisaties.

Antwoorden op dergelijke vragen zijn nu nog niet te geven. Een complicerende factor in het debat over veranderingen in rol – en taakverdeling is dat dit debat raakt aan de huidige positie van alle betrokkenen, zowel maatschappelijke organisaties in het Noorden als het Zuiden maar ook van de overheid die bij toenemende directe financiering haar directe invloed vergroot.

Belangrijk uitgangspunt in het debat over rol- en taakverdeling tussen noordelijke en zuidelijke organisaties vormen ideeën over vraaggerichtheid, ownership en gelijkwaardigheid. Het vereist realiteitszin, moed en durf van noordelijke organisaties om deze ontwikkelingen met open vizier tegemoet te treden en toe te werken naar een taakverdeling die aansluit op actuele ontwikkelingen in het Zuiden.

Die andere taakverdeling tussen noordelijke en zuidelijke organisaties heeft uiteraard niet alleen betrekking op een financieringsrelatie. In veel gevallen is financiering zelfs van ondergeschikt belang en wordt op andere manieren invulling gegeven aan ‘maatwerk’. Capaciteitsopbouw, het geven van ondersteuning bij (lokale) fondswerving, lobby activiteiten, en netwerkvorming zijn daar concrete voorbeelden van. Ook hier is de context doorslaggevend. Niet in alle landen of gebieden bestaan immers zeer sterke of mondiaal opererende maatschappelijke organisaties.

Veel steun lijkt te bestaan voor het (overigens al in de praktijk gebrachte) idee zuidelijke organisaties zelf kenbaar te laten maken hoe zij hun rol definiëren en invullen en in welke verhouding zij tot noordelijke organisaties willen staan. Zij zijn zelf het beste in staat dit aan te geven. Financiering is een afgeleid probleem. De ware uitdaging is gelegen in de herdefiniëring van de rol die het maatschappelijk middenveld wil en kan spelen in de politieke en economische processen van een gemondialiseerde wereld.

7. Maatschappelijke legitimatie van internationale samenwerking

In een analyse van ontwikkelingen die van invloed zijn op het functioneren en de rollen van IS-organisaties speelt de draagvlakdiscussie een belangrijke rol. Essentieel is daarbij de erkenning dat het draagvlak voor IS aanzienlijke tegenstrijdigheden lijkt te herbergen. Nog afgezien van de verschillen tussen politiek en maatschappelijk draagvlak, zijn die

tegenstrijdigheden sterk verbonden met de wijze waarop draagvlak is geoperationaliseerd. Zo vertonen cijfers over het draagvlak gezien in termen van steun aan de hoogte van het OS-budget (0,8) andere trends dan de cijfers over draagvlak gezien in termen van gedrag (geefgedrag en betrokkenheid bij particuliere initiatieven). In het eerste geval lijkt er in sommige onderzoeken een lichte afname op te treden, in het tweede geval juist een sterke toename. Daarnaast wordt er in het publieke debat getwijfeld aan de effectiviteit van IS. Los van de vraag of deze twijfel terecht is, is dit op termijn fnuikend voor het imago en het draagvlak voor internationale samenwerking.

In het publieke en politieke debat over het nut van IS staat de vraag wat goede hulp is centraal. Hoewel daar in het algemeen geen antwoord op is te geven, is het nog maar zeer de vraag of het probleem enkel en alleen ligt in de kwaliteit van het werk dat IS-organisaties verrichten of in de kwaliteit van de organisaties zelf. Aannemelijker is dat vooral de manier waarop de IS-sector georganiseerd is van belang is. De sector is onder invloed van toenemende specialisatie en professionalisering op afstand van de samenleving komen te staan en heeft te weinig oog voor nieuwe ontwikkelingen, vooral buiten het eigen domein. Toenemende concurrentie, verder aangewakkerd door het MFS, compliceren de gezochte complementariteit en samenwerking. Sterker nog, concurrentie over financiële middelen versterkt de slechte indruk over samenwerking in de sector. Er wordt bovendien veel over leren, vernieuwing en innovatie gepraat, maar wat dit inhoudt en oplevert wordt het publiek onvoldoende duidelijk (gemaakt). De klacht dat het publiek er weinig van begrijpt, is dus deels aan de sector zelf te wijten.

Maatschappelijke organisaties hebben in reactie op kritiek vanuit politiek en samenleving vooral geïnvesteerd in verbeteringen van kwaliteits- en verantwoordingssystemen. Die eenzijdige nadruk op tastbaar rendement en klinkende resultaten verkleint echter de ruimte om te communiceren over tegenslagen en mislukkingen die nu eenmaal ook tot de praktijk van internationale samenwerking behoren. Campagnes zijn eenzijdig op fondsenwerving gericht en onvoldoende op het voorlichten, het betrekken en engageren van supporters. De behoefte daaraan blijkt uit de groei aan zogenoemde doe-het-zelf-initiatieven. Legitimiteit van internationale samenwerking stoelt overigens niet alleen op het draagvlak in eigen land, maar ook op internationale afspraken waarmee overheden zich verplicht hebben te investeren in internationale samenwerking.

De sector moet bereid zijn de hand in eigen boezem te steken en in gezamenlijkheid te werken aan versterking van het politieke en maatschappelijke draagvlak. Belangrijk hierbij is het versterken van het draagvlak voor IS door duidelijkheid te creëren. Het publiek dient helder te hebben wat de samenhang is tussen de nieuwe uitdagingen op het terrein van klimaat, grondstoffen, veiligheid, energie en de gezamenlijke belangen van Noord en Zuid en wat de per definitie beperkte bijdrage van internationale samenwerking is. Dat vereist het inzichtelijk maken van een zeer complexe materie. IS vervult een katalyserende rol en vergt daarom management van verwachtingen. Daarnaast dienen nieuwe en innovatieve manieren te worden ontworpen voor het actief betrekken van het publiek bij internationale samenwerking.

8. Samenwerking kan, afstemming moet

Daar de Nederlandse internationale samenwerking verandert onder invloed van een veranderende wereld en er steeds nieuwe spelers bijkomen, moeten onderlinge relaties en rollen telkens opnieuw worden gedefinieerd. Niemand twijfelt aan het belang van complementariteit en samenwerking tussen verschillende spelers al was het maar omdat de problemen waarvoor men zich gesteld ziet complex zijn en een geïntegreerde aanpak

vereisen. Complementariteit is echter niet synoniem aan samenwerken. Wanneer er sprake is van afstemming of op zijn minst informatie-uitwisseling, kunnen ook afzonderlijke interventies een elkaar versterkend effect hebben. Zo bezien verwordt het begrip complementariteit al snel tot een lege huls. Tijdens de dialoog lag daarom de nadruk vooral op samenwerken.

Bij samenwerking dient te worden erkend dat dé maatschappelijke organisaties, hét bedrijfsleven en dé overheid niet bestaan. Bovendien variëren de rollen die zij spelen met de doelen die ze nastreven, de mogelijkheden en beperkingen die zij hebben en de context waarin zij opereren. Dwars door die verscheidenheid heen is bij keuzes de werkelijke toetssteen de waardigheid van burgers die lijden onder onderontwikkeling en onveiligheid. De vormgeving van samenwerkingsvormen staat altijd in dienst van het efficiënt en effectief bereiken van de beoogde doelen.

Dikwijls is het verschil in oriëntatie naar anderen toe verbonden met de specifieke rollen die de (IS) organisaties spelen, namelijk enerzijds hun bijdrage aan beleidsbeïnvloeding (politieke rol), anderzijds hun bijdrage aan directe armoedebestrijding (dienstverlenende rol). Vooral de meer politiek georiënteerde organisaties zien af van directe uitvoering van projecten en programma's in het Zuiden; hun rol concentreert zich op het leggen van verbindingen, het aanbrenge van samenhang in verschillende processen en het creëren van de politieke wil tot verandering. Hierin komen de interventiestrategieën maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding specifiek tot hun recht. Andere organisaties zijn op hun beurt sterk geconcentreerd op programma's en/of projecten (directe armoedebestrijding).

Wat samenwerkingsvormen betreft, bestaan er grote verschillen tussen de diverse organisaties die zich met IS bezighouden, al naar gelang hun grootte en leeftijd, organisatievorm en ontstaansgeschiedenis. Sommige kleinere of jongere IS-organisaties hebben begrijpelijkerwijs minder ervaring met netwerken binnen en buiten de sector, schaalvergroting, coalities, fusies, profilering en met krachtenbundeling. Een aantal van de meestal grotere organisaties heeft hiermee ervaring opgedaan, zij het dat fusies en samenwerkingsverbanden binnen de (Nederlandse) sector niet veel voorkomen. Veel van deze grotere organisaties zijn lid van internationale netwerken en dragen daarmee bij aan een nieuw model voor wereldwijde IS. Het onderscheid tussen kleine en grote organisaties is echter slechts in beperkte mate bepalend voor de aansluiting op internationale netwerken.

Het behoud van de eigen identiteit is voor veel organisaties cruciaal, en in sommige gevallen reden om geen samenwerkingsverbanden met grotere organisaties of organisaties met afwijkende uitgangspunten aan te gaan. Organisaties die juist al in internationale netwerken opereren kunnen als gevolg daarvan de meerwaarde van samenwerking buiten dat netwerk niet vanzelfsprekend vinden. Generalisaties zijn in dit verband moeilijk te maken.

Universiteiten en kennisinstellingen op hun beurt zouden een grotere rol willen spelen in IS maar zien hun bijdrage aan beleidsontwikkeling en kennisontwikkeling beperkt door de universitaire beoordeling- en beloningsstructuur.

Particulier initiatief (PI) en migrantenorganisaties, de 'nieuwe' spelers, willen graag aanhaken bij grotere organisaties en toegang krijgen tot de kennis over IS die deze organisaties hebben opgedaan. Dat vereist wel een erkenning van beiden als serieuze partners. In het specifieke geval van migrantenorganisaties komt daar nog bij dat zij gezien dienen te worden als IS-

organisaties en niet alleen als (potentiële) doelgroep. Het enthousiasme tot samenwerking wordt tot op zekere hoogte gedeeld door het bedrijfsleven dat meent dat de samenwerking met de overheid en maatschappelijk middenveld kan bijdragen aan maatschappelijk verantwoord ondernemerschap en aan innovatie. Hun aarzeling ligt vooral bij de (vermeende) bureaucratie van de IS-sector.

Een groeiend aantal maatschappelijke organisaties werkt al samen met andere organisaties, bedrijfsleven, universiteiten en (op beperkte schaal) particuliere initiatieven en migrantenorganisaties. Zij kijken in de regel positief aan tegen dit type samenwerkingsverbanden.

Om aan onderlinge taakverdeling en samenwerking tussen Nederlandse IS-organisaties, betrokken ministeries, bedrijfsleven en andere maatschappelijke sectoren meer handen en voeten te geven en in de richting van een noodzakelijk geachte netwerkstructuur te sturen, zijn de juiste prikkels nodig. Dat stelt eisen aan alle partijen. De overheid zal bureaucratische belemmeringen moeten wegnemen, maatschappelijke organisaties moeten hun institutionele belangen overstijgen, het bedrijfsleven zal eigen belangen moeten verbinden aan maatschappelijke belangen en de universitaire wereld zal meer oog moeten hebben voor de maatschappelijke relevantie en toepasbaarheid van wetenschappelijk onderzoek. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal deze trend beleidsmatig (nog meer) moeten aanmoedigen en doorvertalen naar de bijbehorende financieringskaders.

9. Ambities, pretenties, bescheidenheid

Ontwikkeling is verandering en veranderingsprocessen zijn complex. Het zijn voornamelijk de politieke en economische actoren die naast de betrokken civiele samenlevingen zelf een beslissende invloed hebben op de richting waarin de verandering gaat. Interventies in deze veranderingsprocessen zijn complex en niet bij voorbaat van succes verzekerd ook omdat veel veranderingen ‘van binnenuit’ komen.

Spelers hebben verschillende mogelijkheden om te interveniëren, hetzij via bilaterale of multilaterale kanalen, hetzij via civiele samenlevingen, hetzij via de markt. Die mogelijkheden hangen in hoge mate af van de context waarin de interventies plaatsvinden. De ambitie van de IS dient te zijn dat alle spelers in het veld ‘slim’ met elkaar samenwerken zodat ieders interventies samen een optimaal effect sorteren. Die samenwerking kan uiteenlopende vormen aannemen.

Alle partijen in de dialoog roepen op tot bescheidenheid. IS speelt vooral een katalyserende rol, vermindering van de armoede in de wereld is immers een zaak van iedereen. Het is zaak om realistische doelen te formuleren en te bereiken en ervoor te waken geen (al) te hoge verwachtingen te wekken (bij doelgroepen en bij het publiek).

De minister roept op tot een nieuwe samenwerking tussen alle spelers die in de IS actief zijn, een samenwerking ‘die veel operationeler is, met meer maatwerk, synergie, vraaggestuurdheid, innovatie en bescheidenheid’. De deelnemers aan deze dialoog hebben laten blijken dat zij bereid zijn om aan deze oproep gehoor te geven en gezamenlijk bij te dragen aan een dergelijke samenwerking.

10. Conclusies en aanbevelingen

1. De mogelijkheden om de huidige verantwoordingsdruk te verminderen met behoud van kwalitatief hoge verantwoordingseisen dienen nader te worden onderzocht. Aanpassingen in de verantwoordingssystematiek moeten meer recht doen aan de complexe werkelijkheid van ontwikkelingsprocessen, aan innovatie en aan leren.
2. De context vormt het uitgangspunt van elke interventie. Het werken met landencategorieën (een indeling van landen op basis van gemeenschappelijke kenmerken) biedt een goed aanknopingspunt om de rollen en de meerwaarde van het maatschappelijk middenveld, maar ook die van het ministerie, nader uit te werken. Internationale netwerken spelen een belangrijke rol bij het organiseren van de mondiale beweging, ofwel bij het opvullen van het democratisch tekort op multilateraal niveau. Daarom strekt het tot de aanbeveling om naast de drie bestaande landenprofielen, een categorie op te nemen die de supranationale dimensie van IS weerspiegelt.
3. Het doen van gezamenlijke contextanalyses bevordert de mogelijkheden voor complementaire samenwerking.
4. Het politiseren van IS betekent dat partijen hun waardenoriëntaties moeten expliciteren. Daarbij hoort eveneens het expliciet maken van de gebruikte concepten voor ontwikkeling en veiligheid. Dit geldt niet alleen voor de maatschappelijke organisaties die vaak vanuit zeer verschillende invalshoeken en achtergronden aan ontwikkelingssamenwerking werken, maar ook voor het bedrijfsleven en het ministerie. Organisaties hebben al naar gelang de geldende politieke koers te maken met wisselende beleidsprioriteiten van de overheid.
5. De diversiteit aan bestaande en nieuwe spelers die zich bezighouden met IS biedt kansen voor het versterken van de effecten van alle gezamenlijke inspanningen (synergie). Om dit te faciliteren zal de sector steeds meer moeten gaan functioneren als een netwerksector, met flexibele samenwerkingsverbanden en wisselende allianties. Dit stelt eisen aan alle partijen. Voor het ministerie is het met name van belang om consistente prikkels af te geven die samenwerking en het werken in netwerkverbanden stimuleren.
6. De taakverdeling tussen noordelijke en zuidelijke organisaties verschuift als gevolg van de toegenomen capaciteit van zuidelijke maatschappelijke organisaties. Financiering alleen is onvoldoende basis voor een betekenisvol partnerschap. De inhoudelijke of strategische meerwaarde van het partnerschap moet voorop staan. Waar mogelijk moeten taken en bevoegdheden in de richting van zuidelijke organisaties worden verlegd.
7. Het maatschappelijk middenveld moet bereid zijn tot kritische zelfreflectie. Er dient in gezamenlijkheid aan een nieuwe agenda voor de versterking van het politieke en maatschappelijke draagvlak voor IS te worden gewerkt.
8. Om organisaties de kans en de tijd te geven om veranderingen door te voeren en vorm te geven aan de conclusies van deze dialoog, zouden de mogelijkheden om de huidige financieringsperiode van vier jaar uit te breiden, moeten worden onderzocht. Daarbij moet onder andere worden gedacht aan de veranderingen die te maken hebben met de invulling van de relatie met partners in het zuiden.
9. Tot slot is er behoefte aan voortzetting van het inhoudelijke debat over de toekomst van IS. Dit is niet alleen de verantwoordelijkheid van het ministerie die eens in de vier jaar een dialoog faciliteert, maar is een bredere, gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokkenen. Een dergelijke dialoog dient tevens onderdeel te vormen van het monitoringsproces van lopende programma's.