

Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties:

' Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde'

14 april 2009

<i>Inhoudsopgave</i>	<i>pagina</i>
<i>Inleiding</i>	3
1. Uitgangspunten internationale samenwerking	3
2. Vernieuwing en verandering	5
3. Rol en strategie maatschappelijke organisaties	7
4. Subsidiekaders Nederlandse en internationale maatschappelijke organisaties	9
5. Landenprofielen	11
6. Samenwerken met sterkere partners en nieuwe partners	13
7. Harmonisatie en complementariteit	15
8. Directe financiering	17
9. Draagvlak	17
10. Monitoring, evaluatie en verantwoording	18
11. Financiën	20
12. Conclusies voor subsidiekader MFS II	20
Literatuurlijst	23

Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: 'Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde'

Inleiding

Sinds jaar en dag is het maatschappelijke kanaal één van de pijlers van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Het staat naast de multilaterale samenwerking via internationale organisaties, de bilaterale samenwerking tussen overheden en de samenwerking in de private sector. Vier kanalen die, ieder vanuit hun eigen kracht en inhoud, bijdragen aan het uiteindelijke doel van ontwikkelingssamenwerking: het ondersteunen van arme landen en arme mensen bij het opbouwen van betere leefomstandigheden, het verminderen van hun kwetsbaarheid en het bieden van kansen op ontplooiing.

De uitdaging voor ontwikkelingssamenwerking ligt in het leggen van verbanden en het stimuleren van samenwerking en synergie tussen de verschillende kanalen. Centraal daarbij staat de vraag hoe door samenwerking en stroomlijning de effectiviteit en impact van de inspanningen kunnen worden verhoogd en de versnippering kan worden verminderd. Moderne, effectieve ontwikkelingssamenwerking is immers onontbeerlijk in een tijd waarin globalisering de verhoudingen in de wereld op scherp zet. Een tijd waarin tientallen miljoenen mensen in armoede dreigen terug te vallen als gevolg van de klimaat-, voedsel-, energie- en financiële crises. Een tijd ook waarin het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen (MDG's) in 2015 nog allerminst zeker is.

Als onderdeel van zijn brede moderniseringsagenda heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking besloten het aflopen van het huidige medefinancieringsstelsel in 2010 aan te grijpen om het maatschappelijke kanaal tegen het licht te houden. Tijdens een brede consultatie met maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en het bedrijfsleven medio 2008 bleek hiervoor het nodige draagvlak te bestaan. Uit de consultatie bleek ook dat een gemeenschappelijke analyse op hoofdlijnen werd gedeeld. Dat gold in het bijzonder voor de belangrijke rol die maatschappelijke organisaties spelen en kunnen spelen bij de bestrijding van de marginalisering en uitsluiting van arme bevolkingsgroepen en in politieke, sociale en economische veranderingsprocessen.

Mede op basis van bovengenoemde consultatie zijn de uitgangspunten voor de modernisering en versterking van de rol van noordelijke en zuidelijke maatschappelijke organisaties opgesteld. De modernisering van Ontwikkelingssamenwerking legt strenge eisen op aan maatschappelijke organisaties om effectiviteit te garanderen. Via het particulier kanaal is veel bereikt, maar het kan en moet beter. De uitgangspunten treft u aan in deze beleidsnotitie. Centraal hierbij staat de wens te komen tot: meer focus op structurele maatschappelijke veranderingen ten behoeve van ontwikkeling, grotere betrokkenheid van de burger in Zuid en Noord bij ontwikkelingssamenwerking, het leveren van maatwerk, het bundelen van krachten, het verhogen van de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking en het tegengaan van versnippering. Het doel is ook om te komen tot een betere aansluiting bij de lokale problemen, die recht doet aan de *Accra Agenda voor Actie*, een duidelijker focus op de partnerlanden en een transparantere verantwoording aan alle belanghebbenden. Meer doen met minder geld wordt het adagium.

De uitgangspunten die in deze notitie verwoord staan zijn richtinggevend voor de wijze waarop het ministerie van Buitenlandse Zaken in de toekomst zal samenwerken met maatschappelijke organisaties wereldwijd. Hierbij zal worden gestreefd naar een verdere vereenvoudiging, stroomlijning en standaardisering van de vigerende subsidieregelingen en zoals we ook bij andere kanalen voorstaan een openbreken van de 'hulpindustrie'.

1. Uitgangspunten internationale samenwerking

Ontwikkelingssamenwerking is een zaak van iedereen. De Nederlandse regering zet zich politiek in voor een krachtige en gezamenlijke strategie om de achterstanden bij het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen terug te dringen. De regering neemt het initiatief door het voeren van een coherent buitenlandbeleid. De uitgangspunten zoals neergelegd in de beleidsbrief 'Een

zaak van iedereen' met als ondertitel 'Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld' zijn richtinggevend voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Structurele armoedebestrijding is de overkoepelende doelstelling van dit beleid.

Een modern ontwikkelingsbeleid zet hulp in als hefboom om mondiale problemen aan te pakken, zoals het armoedevraagstuk, vrede en veiligheid, klimaat en energie. 'Hun problemen zijn onze problemen' is het devies op basis van solidariteit en eigen belang. Ontwikkelingssamenwerking investeert waar weinig anderen het doen of willen. Moderne ontwikkelingssamenwerking legt de nadruk op investeren in duurzame economische groei en het scheppen van werkgelegenheid, zodat landen op eigen benen kunnen staan en zelf onderwijs en gezondheidszorg kunnen financieren. In het nieuwe beleid wordt de strijd tegen corruptie opgevoerd en het anti-corruptiebeleid aangescherpt. Nieuwe partners en nieuwe coalities gaan de armoede in de wereld te lijf. Ontwikkelingssamenwerking komt uit het schuttersputje en zet de luiken open. Aansluiten bij wat succesvol is en werkt, stoppen met wat niet goed gaat. Kortom, alle hens aan dek voor maximale effectiviteit, op basis van een nieuwe plaatsbepaling van de Ontwikkelingssamenwerking in de 21^{ste} eeuw.

Bij een modern ontwikkelingsbeleid gaat het wel om de juiste balans tussen vernieuwing en continuïteit. Moderne ontwikkelingssamenwerking is gericht op een eerlijkere verdeling van toegang tot productiemiddelen en werk, fatsoenlijk werk en een betere toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en sociale voorzieningen. Dit proces zal nadrukkelijk vorm gegeven moeten worden door regeringen, parlementen, politieke partijen en maatschappelijke organisaties in het Zuiden.

Sectoren en thema's als onderwijs, gezondheidszorg, hiv/aids, water en sanitaire voorzieningen, milieu, goed bestuur, sport en cultuur zijn alle van belang, maar de vier beleidsintensiveringen zoals neergelegd in 'Een zaak van iedereen' verdienen extra aandacht. Het particuliere kanaal blijft essentieel zodat de 'searchers on the ground' de 'planners at the top' beter weten te bereiken.

Vier beleidsintensiveringen

De eerste beleidsintensivering betreft *groei en verdeling van middelen* om zo de kloof tussen arm en rijk te helpen overbruggen. Duurzame groei moet hoger op de agenda komen. Op nationaal niveau gaat het om het bevorderen van zogenoemde 'pro-poor' groei in de private sector en in de - voor armen belangrijke- landbouw en informele sector. De notitie 'Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden' (1) geeft een nieuwe impuls aan maatschappelijke organisaties op het terrein van de door boeren en boerinnen gestuurde landbouwontwikkeling. Het stimuleren van betere toegang van arme bevolkingsgroepen en kleine en middelgrote bedrijven tot financiële diensten legt een belangrijke basis voor economische ontwikkeling, zoals uiteengezet in de 'Notitie financiële sector ontwikkeling – toegang tot financiële diensten voor effectieve armoedebestrijding' (2).

Maatschappelijke organisaties zijn actief op het gebied van inkomens- en kredietverwerving en nieuwe spaarvormen en zouden meer aandacht kunnen besteden aan het verdelingsvraagstuk op nationaal niveau. Ze zetten zich in voor betere arbeidsvoorwaarden en gelijke kansen.

Internationaal gaat het om het stimuleren en faciliteren van ontwikkelingslanden om sterker aan het wereldhandelsstelsel te kunnen deelnemen. In tijden van economische crisis moet gestreden worden voor een open, maar asymmetrisch internationaal handelssysteem. Juist ontwikkelingslanden lijden onder protectionistische maatregelen. Bij de internationale discussie over de inrichting van de wereldeconomie en de wereldhandel zijn maatschappelijke organisaties nauw betrokken en laten ze een duidelijke stem horen.

De tweede beleidsintensivering is gericht op *gelijke rechten en kansen voor vrouwen en het recht op seksuele en reproductieve gezondheid*. Gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes zijn een absolute prioriteit én een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van alle overige millennium ontwikkelingsdoelen. In de beleidsnotitie 'Keuzes en kansen, HIV/aids en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten in het buitenlands beleid' (3) vormt het tegengaan van de schending van mensenrechten in relatie tot HIV en aids en seksuele en reproductieve gezondheid de rode draad van de Nederlandse inzet. In deze beleidsnotitie wordt gepleit voor het substantieel

vergroten van de toegang tot preventieve maatregelen onder andere ten aanzien van aidsinfectie en ongewenste zwangerschappen.

Er is politieke wil nodig om bestaande maatschappelijke en culturele patronen te doorbreken en machtsverhoudingen te veranderen. Maatschappelijke organisaties vervullen een katalyserende rol door zich in te zetten voor de emancipatie van achtergestelde groepen. Hier is een extra inspanning op zijn plaats.

Het derde thema betreft *vrede en veiligheid*. In de fragiele staten zijn de achterstanden immers het grootst en is internationale samenwerking het hardst nodig. In een conflictgevoelige samenleving kunnen de kerntaken van de overheid, zoals een adequate bescherming van burgers en bezit, handhaving van openbare orde en veiligheid alsmede verlening van basisdiensten, onvoldoende worden uitgevoerd. Goed bestuur in deze landen heeft nog een lange weg te gaan.

Maatschappelijke organisaties leveren hier een belangrijke bijdrage aan de opbouw van basisvoorzieningen, aan verzoening en vredesopbouw evenals de versterking van maatschappelijke instituties.

Milieu, energie en duurzaamheid vormen het vierde thema. De nadruk die momenteel gelegd wordt op klimaatverandering en schone energie moet leiden tot nieuwe kansen voor ontwikkelingslanden, maar mag niet leiden tot een achteruitgang van toegang tot schaarse hulpbronnen, biodiversiteit en energie voor arme mensen. Milieu en energie hebben betrekking op het dagelijks leven én de staat van de planeet. De urgentie van dit probleem kan niet genoeg benadrukt worden.

Maatschappelijke organisaties opereren op alle niveaus: op lokaal niveau bijvoorbeeld via biogasinstallaties en andere vormen van duurzame energie en op wereldschaal bij de internationale discussies over klimaatverandering en emissierechten.

Bij de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen hebben de verschillende kanalen hun eigen rol. In het huidige tijdsbestek gaat het er niet om de verschillen te belichten, maar om te zoeken naar samenspel en synergie tussen de verschillende kanalen. Dat geldt voor de bilaterale samenwerking, de multilaterale organisaties, de maatschappelijke organisaties en de private sector. De overkoepelende strategische doelstelling van het maatschappelijke kanaal is om bij te dragen aan een divers, sterk en op de lokale situatie toegesneden maatschappelijk middenveld. Het versterken van de capaciteit van lokale maatschappelijke organisaties is in dit verband ook een doel op zich.

Ook in de komende jaren zullen de wereld en het ontwikkelingsbeleid continu blijven veranderen. Om flexibel te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en nieuwe beleidsprioriteiten zowel op nationaal als internationaal niveau zijn goed overleg en heldere afspraken belangrijker dan dichtgetimmerde regelgeving. Immers, niemand kan voorzien hoe de wereld er over vijf jaar uit zal zien.

De relatie tussen de overheid en maatschappelijke organisaties is gebaseerd op vertrouwen en zakelijkheid. Tijdens het jaarlijkse beleidsoverleg tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de betreffende maatschappelijke organisatie kunnen afspraken gemaakt worden over de gewenste aanpassingen.

2. Vernieuwing en verandering

De maatschappelijke organisaties zullen in moeten spelen op veranderingen in het Noorden, maar primair in de ontwikkelingslanden. Hoe de werkomgeving in de komende jaren daadwerkelijk zal veranderen valt moeilijk te voorspellen, maar er kunnen wel ontwikkelingen in kaart worden gebracht die in mindere of meerdere mate een rol zullen spelen.

Economische crisis

De economische crisis hangt niet alleen als een donkere wolk boven Nederland, maar treft evenzeer zo niet erger de ontwikkelingslanden. Daar zijn minder of geen financiële buffers voor het opzetten van een vangnet en de werkloosheid neemt in rap tempo toe. Het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen dreigt achter de evenaar te verdwijnen. De maatschappelijke organisaties zullen meer aandacht moeten besteden aan de thema's werkgelegenheid en

inkomensbescherming. De armen zijn de eerste slachtoffers van de voedselcrisis, de energieschaarste, de klimaatverandering en de milieudegradatie. Voor armen zijn er weinig alternatieven en juist maatschappelijke organisaties kunnen nieuwe mogelijkheden aanreiken. Zij komen op voor een betere verdeling van de kosten en baten van de globalisering. De armen moeten baat hebben bij economische groei en niet uitgesloten worden.

De internationale verhoudingen zullen verder drastisch verschuiven door de sterke opkomst van landen als China en India, die meer invloed opeisen op het wereldtoneel en nadrukkelijk ook in de derde wereld. Zij kiezen vaak voor een eenzijdige economische benadering met minder aandacht voor mensenrechten, transparantie en lokale verantwoording. Maatschappelijke organisaties zijn essentieel in het vinden van een betere balans tussen de verschillende benaderingen.

Zelfbewustzijn en kracht van zuidelijke organisaties

Maatschappelijke organisaties in het Zuiden zullen verder verzelfstandigen, professionaliseren en internationaliseren. De scheidslijn tussen noordelijke, zuidelijke en internationale maatschappelijke organisaties zal vervagen. De Zuid-Zuid relatie wint aan kracht. De politieke rol van maatschappelijke organisaties zal groter worden. De dienstverlenende functie op de terreinen gezondheid en onderwijs blijft van belang, vooral ook in de fragiele staten. Als uitgangspunt geldt dat overheden politiek verantwoordelijk zijn voor het leveren van basisvoorzieningen als gezondheidszorg en onderwijs.

Donorlanden zullen op lokaal niveau meer samenwerken bij de financiering van maatschappelijke organisaties in het kader van de harmonisatie en stroomlijning van de ontwikkelingsinspanning. De financiering van maatschappelijke organisaties zal in toenemende mate verschuiven van aanbesteding in het Noorden naar het Zuiden, waar in overleg tussen donoren en de nationale overheid de aanbesteding zal plaats vinden. Deze decentrale financiering sluit aan bij het streven naar een betere afstemming van de vele programma's van maatschappelijke organisaties en zal dan ook gestimuleerd worden. De druk tot samenwerking zal niet alleen van donorlanden komen, maar ook vanuit de regeringen in ontwikkelingslanden. De regeringen in ontwikkelingslanden zullen duidelijke eisen stellen aan maatschappelijke organisaties.

Tegelijkertijd is waakzaamheid geboden om te voorkomen dat de beleidsruimte en ontplooiingsmogelijkheden voor maatschappelijke organisaties onnodig door overheden in het Zuiden ingeperkt worden. Dit geldt met name voor gevoelige thema's als mensenrechten, man-vrouw verhoudingen en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Het is ook aan de ambassades om, bijvoorbeeld in EU-verband, te pleiten voor een maximale beleidsruimte voor maatschappelijke organisaties en een eventuele inperking daarvan te bestrijden.

Er komen meer netwerkorganisaties waar op gelijkwaardige basis met elkaar wordt samengewerkt. Zo verdienen opkomende sociale bewegingen en ongeregistreerde groepen die op een spontane wijze ontstaan onze aandacht, zonder ze noodzakelijkerwijs om te vormen tot meer formele organisaties. Internet maakt nieuwe samenwerkingsverbanden mogelijk en er ontstaan meer individuele contacten tussen Noord en Zuid buiten maatschappelijke organisaties om. In verband met genoemde ontwikkelingen zal de toegevoegde waarde van de Nederlandse maatschappelijke organisaties veranderen en opnieuw gedefinieerd moeten worden.

Filantropie

Maatschappelijke organisaties in Noord en Zuid zullen in toenemende mate verschillende financiële bronnen aanboren. Voor de financiering van goede doelen worden particuliere fondsen zoals Bill and Melinda Gates Foundation, de Postcodeloterij en bedrijfsfondsen steeds belangrijker. De filantropie verdient als sector meer erkenning te krijgen en beter gereguleerd te worden. De publieke verantwoording zal een prominente plaats gaan innemen zowel in het Noorden als het Zuiden. Er komen steeds hogere kwaliteitseisen, die zich vertalen naar algemeen geaccepteerde gedragscodes voor en certificering van maatschappelijke organisaties.

Meer publiekprivate partnerschappen

Binnen de ontwikkelingssector zullen nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan. De allianties zullen gevarieerder worden met een krachtige inbreng van grote bedrijven en het midden- en

kleinbedrijf in Noord en Zuid. De publiekprivate partnerschappen nemen in belang toe. De eerste stap is om met nieuwe partners in Nederland en het Zuiden om de tafel te gaan zitten en te komen tot een gezamenlijke agenda. Bij het tot stand brengen van een publiekprivaat partnerschap staat het probleem centraal. Dit kan een marktprobleem zijn, een capaciteitsprobleem of een kennisprobleem. De partijen komen bij elkaar om samen het probleem op te lossen, omdat zij dit alleen niet of minder effectief kunnen. Alle partijen delen de risico's en verantwoordelijkheden. Deze innovatieve samenwerkingsvorm met de private sector wordt toegejuicht, zoals bij het Schoklandfonds.

3. Rol en Strategie maatschappelijke organisaties

Alleen is maar alleen. Dat geldt zeker voor de mensen aan de onderkant van de samenleving die hard moeten werken voor weinig geld, geen reserves hebben en die geen of moeizaam toegang tot gezondheidszorg en onderwijs hebben. Zij hebben meer plichten dan rechten, worden vaak uitgebuit en gediscrimineerd. Om het armoedeprobleem bij de wortel aan te pakken is het geven van een stem aan de onderkant van de samenleving en het bieden van kansen aan mannen en vrouwen, of het nu kleine boeren, boerinnen of landlozen zijn, arbeiders dan wel straatventers, een essentiële voorwaarde.

Armoede is vaak het gevolg van een proces van uitsluiting en elke verbetering zal bevochten moeten worden op de bestaande machtsstructuren. Ontwikkelingssamenwerking kan alleen duurzame resultaten boeken als degenen aan de onderkant van de samenleving op kunnen komen voor hun legitieme rechten en zich toegang kunnen verschaffen tot economische middelen, sociale voorzieningen, politieke systemen en financiële instellingen. Er is een lange weg te gaan naar een meer menswaardig en rechtvaardig bestaan.

In dit kader spelen de maatschappelijke organisaties, zowel in het Zuiden als het Noorden, een *eigenstandige rol*, zij fungeren als aanjager op weg naar een betere toekomst. Zij zijn deels ontstaan in oppositie tegen het overheidsbeleid en gevestigde belangen. Zolang er overheden zijn zullen groepen zich organiseren en hun stem verheffen om te opponeren of op zijn minst het beleid te beïnvloeden. De kritiek is niet enkel gericht tegen de overheid, ook de private sector heeft te maken met kritische volgers. Tegelijkertijd zien we maatschappelijke organisaties vaak constructief samenwerken met overheden en nieuwe allianties aangaan met de private sector. Maatschappelijke organisaties geven kleur aan een samenleving.

Maatschappelijke organisaties werken vanuit hun eigen waardepatronen, vertegenwoordigen verschillende belangen en verschillen onderling sterk. Het begrip maatschappelijke organisatie kent vele verschijningsvormen: traditioneel en modern georiënteerde groepen en organisaties, politieke partijen, religieus geïnspireerde organisaties, wel en niet commercieel opererende organisaties, vakbonden en beroepsgroepen, migrantenorganisaties, informele lokale groepen en professionele ontwikkelingsorganisaties, goede en slechte.

Vanuit het perspectief van internationale samenwerking gaat het om die maatschappelijke organisaties die kleinschalig of grootschalig, lokaal of mondiaal zich inzetten voor de belangen van hen die onder of op de armoedegrens hun leven leiden, die onderdrukt en gediscrimineerd worden, die niet of onvoldoende worden gehoord.

De maatschappelijke organisaties staan veelal dicht bij de basis en werken van onderop. Zij zijn cruciaal om een stabiele maatschappij op te bouwen. Maatschappelijke organisaties promoten ook de agenda van goed bestuur en democratie in een globaliserende wereld. De onstuimige groei van de internationale handel gaat niet vanzelf gepaard met een rechtvaardige verdeling van de lusten en lasten. Maatschappelijke organisaties beïnvloeden de agenda en de uitkomsten van internationaal overleg over onderwerpen als handel, voedsel, energie, klimaat en milieu.

De wijze waarop maatschappelijke organisaties invulling geven aan hun missie varieert en is afhankelijk van de economische, sociale en culturele omstandigheden waaronder gewerkt wordt. Op hoofdlijnen kunnen de volgende *drie strategieën* en daarbij behorende programma's onderscheiden worden. Deze strategieën zijn verschillend van aard en versterken elkaar.

- a. *Duurzame economische ontwikkeling en directe armoedebestrijding* zijn rechtstreeks gericht op het versterken van het vermogen van mensen om zelf te kunnen voorzien in hun basisbehoeften, om zichzelf te ontwikkelen. Door gezondheidszorg en onderwijsprogramma's worden de levensomstandigheden verbeterd. Humanitaire noodhulpactiviteiten vallen ook onder deze categorie.

De strategie van directe armoedebestrijding heeft een lange traditie en onder deze noemer kunnen de meeste programma's gerangschikt worden. Programma's gericht op economische groei en werkgelegenheid geven nieuwe hoop. Landbouw en kredietverlening zijn twee steunpilaren voor economische ontwikkeling.

Maatschappelijke organisaties hebben bewezen gezondheidsdiensten en onderwijs-programma's van goede kwaliteit op een efficiënte wijze te kunnen opzetten. Het risico bestaat dat parallelle structuren ontstaan en men in een concurrentiepositie belandt met de overheid. Afstemming, overleg en samenwerking tussen de maatschappelijke organisaties en de lokale en nationale overheidsinstanties zijn dan ook in de meeste gevallen een voorwaarde voor de duurzaamheid van deze activiteiten. Directe armoedebestrijding is op de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de overheid, hoewel dat in de praktijk niet altijd haalbaar is. Daar waar overheden niet of onvoldoende functioneren of waar het gaat om thema's die gevoelig liggen, is deze dienstverlening door maatschappelijke organisaties juist van bijzonder belang.

- b. *Maatschappijopbouw* is het versterken van pluriforme, op lokale snit gesneden democratische instituties en organisaties met als doel het bewerkstelligen van rechtvaardiger machtsverhoudingen. Het doel is meer zeggenschap van gemarginaliseerde groepen in sociale, economische en politieke besluitvorming. De doelstellingen van een rechtvaardige samenleving en zeggenschap van de burger zijn algemeen geldend. De wijze waarop dit wordt ingevuld is even divers als het aantal landen. Maatschappijopbouw kan gaan over onderwerpen als mensenrechten, stemrecht, politieke participatie van vrouwen, vredesopbouw, biodiversiteit, toegang tot duurzame hulpbronnen en ICT-ontwikkeling. Maatschappijopbouw richt zich op organisaties, bewegingen en instituties op alle niveaus die bijdragen aan een pluriforme samenleving, aan de verandering van machtsstructuren en het tegengaan van corruptie en repressie.

Maatschappelijke organisaties kunnen de overheden scherp houden en ter verantwoording roepen. Op deze wijze dragen zij op een proactieve wijze bij aan een overheid waarin vertrouwen kan worden gesteld. Zeker in een tijd waarin wereldwijd een herwaardering van de rol van de overheid plaatsvindt, is een vertrouwenwekkende overheid van groot belang. Maatschappijopbouw is een van de meest essentiële functies die maatschappelijke organisaties kunnen vervullen in het ontwikkelingsproces. Zij hebben een cruciale rol te spelen in het politieke proces van herverdeling van macht en inkomen. In deze rol kunnen ze zowel criticus als partner van de overheid zijn. Maatschappijopbouw is een taai en complex proces, waarbij verschillende stromingen vanuit een politieke, religieuze en etnische achtergrond tegengestelde posities kunnen innemen. Programma's onder de noemer van maatschappijopbouw komen in grote mate overeen met de agenda voor goed bestuur, maar hebben ook te maken met het versterken van cliëntengroepen en 'voice' in de sectorbenadering die belangrijker wordt in de internationale samenwerking.

- c. De derde strategie is de *beleidsbeïnvloeding*. Maatschappelijke organisaties geven op basis van hun ervaringen met armoedebestrijdingprogramma's burgers een stem en roepen overheden ter verantwoording. Dit teneinde processen en structuren die armoede en ongelijkheid in stand houden of zelfs verergeren om te buigen of te veranderen. Inzicht in de bestaande machtsstructuren en de politieke en sociale context is hiervoor van meer dan gemiddeld belang. Om op dit beleidsveld effectief te kunnen opereren zullen de brede en thematische medefinancieringsorganisaties, de partnerorganisaties en hun netwerken realistische doelen en strategieën moeten formuleren (4). Door actie te voeren en mensen een stem te geven kan zowel het beleid van overheden als dat van bedrijven beïnvloed worden. Een heldere analyse van de context, het creëren van een draagvlak en het opbouwen van een netwerk staan hierbij centraal. Het is daarbij essentieel dat maatschappelijke organisaties niet hun 'eigen' meningen vertolken, maar vooral die van de bevolking, ook buiten de hoofdsteden.

De maatschappelijke organisaties spelen niet alleen een rol op landenniveau maar beïnvloeden ook de internationale agenda en de uitkomsten van internationale onderhandelingen. De scheidslijn tussen nationale en internationale zaken valt steeds moeilijker te trekken in de globaliserende wereld. De grote problemen van deze tijd zoals de economische crisis, voedselproblematiek, handelspolitiek, milieudegradatie of energieschaarste kunnen alleen in internationaal verband aangepakt worden. Op deze gebieden vervullen Nederlandse maatschappelijke organisaties met hun partners een vooraanstaande rol. Het internationale stelsel is aan een revisie toe, omdat het onvoldoende recht doet aan de nieuwe machtsverhoudingen. Maatschappelijke organisaties zetten zich in om bestaande machtsverhoudingen te doorbreken en komen in de internationale arena op voor de belangen van ontwikkelingssamenwerking. Zodoende leveren zij een bijdrage aan de internationale agenda van goed bestuur. Maatschappelijke organisaties kunnen internationaal de trom roeren en zijn een machtsfactor waar rekening mee wordt gehouden. Zij versterken het inzicht van de burger in de internationale verhoudingen. Hun rol kan variëren van kritisch volger tot deelnemer aan de onderhandelingen. Deze programma's, gericht op meer rechtvaardige internationale verhoudingen en gekoppeld aan concrete en effectieve ontwikkelingsinspanningen, komen in aanmerking voor financiering. Dit past ook in het bereiken van het achtste millennium ontwikkelingsdoel

Een strategie moet geen keurslijf zijn: sociale en economische processen kennen hun eigen dynamiek en zijn de basis van waaruit gewerkt wordt. Er is ruimte om te innoveren en nieuwe strategieën te ontwikkelen en toe te passen. De mogelijkheden en onmogelijkheden van elke strategie hangen af van de context waarbinnen gewerkt wordt, een context die iedere keer uniek zal zijn. Hoe is de economie opgebouwd en hoe zitten de sociale netwerken in elkaar, wat is het belang van religie en etniciteit? Welke rol spelen politieke partijen, de rechtelijke macht en het leger, wat speelt er zich af achter de façade? Het vinden van de juiste strategie vereist denkwerk en gevoel voor realiteit. De programma's van de maatschappelijke organisaties zullen meer kennisintensief worden.

Om de resultaten en kwaliteit van de verschillende strategieën te kunnen vaststellen zijn onafhankelijke evaluaties niet alleen wenselijk, maar ook noodzakelijk.

4. Subsidiekaders Nederlandse en Internationale Maatschappelijke Organisaties

Het aantal Nederlandse maatschappelijke organisaties op het gebied van internationale samenwerking is het afgelopen decennium sterk toegenomen. Overigens niet alle maatschappelijke organisaties doen een beroep op begrotingsmiddelen. De volgende categorieën maatschappelijke organisaties en subsidiekaders kunnen anno 2009 onderscheiden worden.

De eerste categorie omvat de *brede en thematische ontwikkelingsorganisaties*. De vanouds bekende zijn de vier grote brede ontwikkelingsorganisaties Cordaid, Hivos, Icco en Oxfam Novib. Naast deze vier zijn er een groot aantal meer thematisch gerichte maatschappelijke organisaties. De thema's en sectoren waar ze zich op richten zijn sociaal culturele ontwikkeling, duurzame economische ontwikkeling, politieke opbouw, vrede en veiligheid, humanitaire hulp, milieu en water, kinderen, menselijke ontwikkeling en gendergelijkheid. Naar schatting zijn een 250-tal thematische maatschappelijke organisaties met professionele staf gevestigd in Nederland.

Het huidige medefinancieringsstelsel 2007-2010 (MFS) is een samenvoeging van het vroegere medefinancieringsprogramma (MFP) en de thematische medefinanciering (TMF). Het MFS is het belangrijkste en meest omvangrijke subsidiekader en is bestemd voor de brede en thematische maatschappelijke organisaties. Daarnaast kunnen maatschappelijke organisaties met een zekere regelmaat inschrijven op subsidietenders, die voor een bepaald doel beschikbaar worden gesteld. Dit doel kan bijvoorbeeld zijn het stimuleren van innovatie, het geven van een extra impuls aan het behalen van een van de millennium ontwikkelingsdoelen zoals het MDG3 fonds (mannen en vrouwen gelijkwaardig) of het Schoklandfonds. Op jaarbasis ontvangen de brede en thematische maatschappelijke organisaties inclusief de humanitaire hulporganisaties een bedrag van € 684 mln. ten laste van ontwikkelingssamenwerking.

De tweede categorie bestaat uit zeven maatschappelijke organisaties, waarvoor *aparte subsidiekaders* zijn vastgesteld. Dit betreft de FNV en het CNV (vakbondmedefinanciering-programma VMP), de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO), het Nederlands Instituut voor Meerpartijdemocratie (NIMD), PSO Capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden, SNV Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie en het VNG programma voor het versterken van het lokaal bestuur. Deze zeven organisaties ontvangen op jaarbasis € 179 mln.

De derde categorie bestaat uit een groot aantal kleinere particuliere organisaties. Deze zogenaamde *particuliere initiatieven* zijn de laatste jaren sterk in aantal toegenomen en komen vaak tot stand nadat men zelf via de media of op reis geconfronteerd is met bepaalde noden. Solidariteit en de wil om op een directe wijze hulp te bieden zijn hierbij belangrijke drijfveren. Nederlandse burgers nemen zelf het initiatief. Naar schatting gaat het om 7000 tot 8000 kleine particuliere initiatieven (5). Deze particuliere initiatieven zamelen zelf geld in en medegefinancierd kunnen worden door Cordaid, Icco (via *Impulsis*, een samenwerkingsverband van Edukans, Icco en Kerk in Actie), Oxfam Novib en Hivos. Zij ondersteunen kleine particuliere initiatieven via het programma 'Laagdrempelige Initiatieven en Kenniscentrum voor Internationale Samenwerking' (Linkis). Zij hebben een gezamenlijk fonds opgezet voor activiteiten tot een bedrag van € 100.000. NCDO heeft een vergelijkbaar programma voor kleine plaatselijke activiteiten (KPA). De middelen die via het gezamenlijk fonds en KPA ter beschikking worden gesteld aan de particuliere initiatieven komen ten laste van ontwikkelingssamenwerking.

De vierde categorie wordt gevormd door de *internationale maatschappelijke organisaties*, waarvoor binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid een speciaal subsidiekader is: Strategische Allianties met Internationale NGO's oftewel het SALIN-programma 2006-2010. Het SALIN-programma beoogt die internationale maatschappelijke organisaties te ondersteunen die complementair zijn aan het Nederlands ontwikkelingsbeleid of die opereren op een terrein waar Nederlandse maatschappelijke organisaties niet of niet voldoende actief zijn of die een unieke werkwijze hanteren. Op jaarbasis ontvangen 20 internationale maatschappelijke organisaties in het kader van het SALIN-programma € 28 mln.

Het ligt niet in de bedoeling om internationale maatschappelijke organisaties mee te laten dingen in het MFS II als (mede)indiener. Een belangrijke overweging hierbij is dat het aantal te verwachten inschrijvingen van internationale maatschappelijke organisaties onhanteerbaar groot zal zijn. Het SALIN-programma krijgt in zijn huidige vorm geen opvolger.

Niettemin wordt zeer gehecht aan de professionele rol van internationale maatschappelijke organisaties. Daarom hebben internationale maatschappelijke organisaties op drie manieren toegang tot Nederlandse ontwikkelingsfondsen.

Op de eerste plaats als samenwerkingspartner van Nederlandse maatschappelijke organisaties zowel op landenniveau als bij internationale lobbyprogramma's, zoals in het huidige MFS al gebeurt. Ten tweede kunnen internationale maatschappelijke organisaties toegelaten worden tot het toekomstige standaard subsidiekader dat voor een speciaal doel, thema of regio wordt ingesteld. En tenslotte komen internationale maatschappelijke organisaties in aanmerking voor directe financiering lastens de bilaterale fondsen van de ambassades.

Binnen het kader van de bilaterale samenwerking stellen *ambassades direct fondsen* (6) ter beschikking aan Nederlandse, internationale en lokale maatschappelijke organisaties in het betreffende land. Op jaarbasis gaat het in totaal om een bedrag van € 115 mln.

Samenvattend kan gesteld worden dat in 2008 ruim 20% van het ontwikkelingsbudget besteed wordt aan Nederlandse, internationale en lokale maatschappelijke organisaties. Hiermee is Nederland een van de koplopers, bij de meeste donorlanden ligt dit percentage aanzienlijk lager.

Het belang van maatschappelijke organisaties

Het Nederlands maatschappelijk middenveld op het gebied van internationale samenwerking is rijk geschakeerd en als zodanig een afspiegeling van de duidelijke betrokkenheid van de Nederlandse

burger bij internationale samenwerking. De maatschappelijke organisaties hebben altijd geijverd voor een gelijkwaardige rol naast het bilaterale en multilaterale kanaal en hebben daar ook in de politiek steun voor gevonden. Maatschappelijke organisaties zijn een wezenskenmerk van de Nederlandse samenleving en dragen bij aan de opbouw van een pluriforme samenleving hier en daar. Belangrijke argumenten zijn hun verankering in de Nederlandse samenleving en hun capaciteit om via een uitgebreid netwerk van partnerorganisaties in het Zuiden aan de basis te werken. Zo kunnen zij op een meer directe wijze armoede bestrijden en armen een stem geven. Een sterk maatschappelijk middenveld op lokale leest geschoeid draagt bij aan een pluriforme en democratische samenleving, waarbij de maatschappij als geheel verantwoordelijkheid draagt voor vooruitgang en ontwikkeling. Een krachtig maatschappelijk middenveld geeft mensen een stem en organiseert tegenkrachten en is daarom een randvoorwaarde voor structurele armoedebestrijding. Maatschappelijke organisaties vervullen een belangrijke functie bij de opbouw van een stabiele en evenwichtige samenleving. Ook in de internationale arena worden maatschappelijke organisaties algemeen erkend als een factor van betekenis naast en tegenover overheden en bedrijfsleven.

Voor de relatie tussen de Nederlandse maatschappelijke organisaties en het ministerie van Buitenlandse Zaken is het *subsidiekader MFS II* toonaangevend. De overkoepelende strategische doelstelling van MFS II is het leveren van een bijdrage aan de versterking van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden als bouwsteen voor structurele armoedevermindering. Het voorstel is om de looptijd van het nieuwe subsidiekader vast te stellen op vijf jaar (begin 2011-eind 2015), een jaar langer dan het huidige kader. Het voordeel hiervan is meer zekerheid voor de maatschappelijke organisaties. Tevens eindigt in 2015 de periode waarbinnen de millennium ontwikkelingsdoelen gehaald moeten worden.

Naast het MFS II als hoofdkanaal zal een standaard subsidiekader worden ontwikkeld dat flexibel kan inspelen op nieuwe wereldwijde ontwikkelingen en politieke prioriteiten. Een dergelijk kader kan zich richten op een thema of sector, op een bepaald land of regio. Dit standaard subsidiekader zal openstaan voor Nederlandse en internationale maatschappelijke organisaties. Mogelijke opvolgers van de huidige op één organisatie afgestemde regelingen zullen zoveel mogelijk in dit standaard subsidiekader danwel in het nieuwe MFS II worden ondergebracht. Een eventuele opvolger van het MDG3 fonds kan in het standaard subsidiekader worden ondergebracht. Op deze wijze wordt tevens gewerkt aan een verdere stroomlijning van de verschillende subsidierelaties. Ook kan daardoor de beheerslast worden verminderd.

5. Landenprofielen

In het Zuiden zien we landen die op eigen kracht verder kunnen, ondanks een ongelijke ontwikkeling tussen en binnen sectoren en ook tussen verschillende regio's. Zij hebben een sociaaleconomische ontwikkeling doorgemaakt waardoor ze op eigen benen kunnen staan. Deze positieve ontwikkeling valt waar te nemen in alle drie de continenten, maar niet in dezelfde mate. In Latijns-Amerika zijn landen als Brazilië, Costa Rica en Peru in staat zich verder te ontwikkelen, dat geldt in Azië voor landen als China, India en Thailand. In Sub Sahara Afrika is deze ontwikkeling meer uitzondering dan regel: Botswana en Kaapverdië zijn twee lichtende voorbeelden.

De partnerlanden worden in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ingedeeld in drie landenprofielen: profiel I *Versnelde bereiking van de millennium ontwikkelingsdoelen*, profiel II *Veiligheid en ontwikkeling*, profiel III *Brede relatie*. Het is de bedoeling dat maatschappelijke organisaties zich meer gaan concentreren op de partnerlanden. Per profiel kunnen de maatschappelijke organisaties alle drie de strategieën inzetten onder aantekening dat in de profiel III landen *Brede relatie* de strategie van directe armoedebestrijding minder voor de hand ligt. In alle drie landenprofielen hebben de maatschappelijke organisaties een autonome rol te vervullen, waarbij van hen verwacht wordt dat zij maatwerk leveren en werken op basis van synergie en complementariteit.

-Profiel I landen: Versnelde bereiking van de millennium ontwikkelingsdoelen

Bij de profiel I landen staat het versneld realiseren van de millennium ontwikkelingsdoelen centraal. Deze landen zijn overwegend politiek stabiel en beschikken in meer of mindere mate over

gevestigde instituties, maar hebben met hardnekkige en grootschalige armoede te maken. De overheden hebben zich gecommitteerd aan armoedebestrijding en economische groei. Men slaagt er echter onvoldoende in om noodzakelijke diensten aan de gehele bevolking te verstrekken, mede omdat de financiële middelen ontoereikend zijn en de capaciteit beperkt is. Deze groep behoort tot de categorie van lage inkomenslanden en het probleem van fragiliteit kan wel aanwezig zijn, maar is niet dominant. Nederland onderhoudt met deze landen vaak al meer dan dertig jaar een ontwikkelingsrelatie.

De volgende landen maken hiervan deel uit: (Afrika) Benin, Burkina Faso, Ethiopië, Ghana, Kenia, Mali, Mozambique, Rwanda, Senegal, Tanzania, Oeganda en Zambia, (Azië) Bangladesh en Mongolië, (Latijns Amerika) Bolivia en Nicaragua en (Midden Oosten) Jemen.

Door extra inzet en nauwe samenwerking met de overheid en andere donoren kunnen maatschappelijke organisaties bijdragen aan het bereiken van de millennium ontwikkelingsdoelen en overheden hierop aanspreken. De nadruk zal komen te liggen op economische ontwikkeling, landbouw, maatschappijopbouw en beïnvloeding van het beleid. Ondersteuning van de gezondheidszorg, water en sanitaire voorzieningen alsmede onderwijs is zeker nog van belang, maar zal in toenemende mate overgenomen moeten worden door de overheid. Dit proces is reeds in gang gezet, maar overdracht van een programma gaat niet vanzelf. Het is noodzakelijk om hierover duidelijke afspraken te maken met de autoriteiten.

Veel Nederlandse maatschappelijke organisaties hebben langjarige programma's met partners in profiel I landen. Maatschappelijke organisaties kunnen zo een bijdrage leveren aan 'voice' en 'accountability', gebruikersgroepen en decentralisatie als tegenwicht tegen centralisatie en bureaucrativering van het overheidsapparaat. Samenwerking met het bedrijfsleven kan hier van belang zijn.

-Profiel II landen: Veiligheid en ontwikkeling

Het zwaartepunt van de problemen bij de tweede groep partnerlanden ligt bij fragiliteit, ongelijkheid en conflictgevoeligheid. Deze landen hebben te kampen met een dominant veiligheidsprobleem of worstelen met scherpe maatschappelijke tegenstellingen en onvoldoende legitimiteit van de overheid. Het vergroten van de responsiviteit, transparantie en effectiviteit van de overheid, het handhaven van veiligheid en het doen van essentiële sociale investeringen vormen hier het ankerpunt.

De landen onder het profiel veiligheid en ontwikkeling zijn: (Afrika) Burundi, Democratische Republiek Congo en Soedan, (Azië) Afghanistan en Pakistan, (Europa) Kosovo, (Latijns Amerika) Colombia en Guatemala en (Midden Oosten) Palestijnse Gebieden.

In deze landen kunnen directere vormen van internationale samenwerking noodzakelijk zijn om tegemoet te komen aan de basisbehoeften zoals voedsel, onderwijs en gezondheidszorg. Dit is zeker van belang in de eerste fase na een conflict, waarna geleidelijk prioriteit moet worden gegeven aan verzoening en opbouw van een functionerende overheid, instituties en een nieuw sociaal contract. Het leven en het werken in deze landen gaan gepaard met hoge risico's: leven in een conflictsituatie, trauma's, onveiligheid, ontbreken van werkende instituties en logistieke problemen. Het werken in fragiele staten vergt realisme, flexibiliteit en nuchterheid. De mogelijkheden om in fragiele staten alles te overzien en vooraf de programma's en activiteiten te definiëren zijn beperkt en dus valt verantwoording achteraf inclusief de gemaakte afwegingen te billijken. Het is onvermijdelijk dat in fragiele staten (gecalculeerde) risico's moeten worden genomen.

Een analyse van het krachtenveld is hier niet minder belangrijk: naast de vaak ruwe lokale verhoudingen spelen bilaterale en multilaterale belangen een prominente rol. De politieke oplossingen komen vaak onder internationale druk tot stand in samenwerking met de Verenigde Naties en andere multilaterale organisaties. Voor een duurzame oplossing is taai diplomatiek overleg noodzakelijk, soms in combinatie met het leveren van een internationale vredesmacht. De maatschappelijke organisaties zullen scherp hun doelen moeten formuleren om zichzelf niet voorbij te lopen. In de fragiele staten zijn alle drie de strategieën toepasbaar: directe armoedebestrijding en economische groei, maatschappijopbouw (inclusief vredesinitiatieven en conflictpreventie) en beleidsbeïnvloeding.

-Profiel III: Brede relatie

De landen die vallen onder het profiel van een 'brede relatie' hebben de meeste voortgang gemaakt met de millennium ontwikkelingsdoelen en staan klaar voor het aangaan van een groeiend palet aan relaties met Nederland en andere landen. De traditionele ontwikkelingsrelatie wordt afgebouwd. Ze zijn in staat om de armoedebestrijding steeds meer zelfstandig ter hand te nemen inclusief de financiering. Ze zijn op weg naar een positie in de categorie middeninkomenslanden. De profiel III landen zijn de volgende: (Afrika) Egypte en Zuid-Afrika, (Azië) Indonesië en Vietnam, (Europa) Georgië en Moldavië en (Latijns Amerika) Suriname. Deze landen worden gekenmerkt door een autonome economische groei, die evenwel vanwege de economische crisis onder druk is komen te staan. In deze landen kan het accent verschuiven van ontwikkelingssamenwerking naar publiekprivate partnerschappen. Er bestaan wel specifieke achterstanden zoals bijvoorbeeld op het gebied van mensenrechten, inkomensverdeling, gender, milieu, energie en klimaat. Voor het wegwerken daarvan is een rol weggelegd voor maatschappelijke organisaties. Zij kunnen bijdragen aan de versterking van de maatschappelijke diversiteit en opbouw van de maatschappij. In deze categorie landen kunnen maatschappelijke organisaties burgers ondersteunen bij het opkomen voor hun belangen. De problemen op het gebied van directe armoedebestrijding kunnen gaandeweg zonder buitenlandse steun aangepakt worden.

Focus op partnerlanden

De maatschappelijke organisaties beschikken in de partnerlanden over een uitgebreid netwerk. De aard van de programma's van maatschappelijke organisaties verschilt niet alleen per profiel, maar ook per land. Om de effectiviteit van de programma's te vergroten is een *gedegen contextanalyse op landenniveau* van essentieel belang. Welke problemen staan centraal, hoe wordt aangesloten bij de Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) of soortgelijke armoedebestrijdingstrategieën en het overheidsbeleid? Hoe wordt de onderlinge afstemming zowel thematisch als geografisch zeker gesteld? Wat is de meerwaarde van de inzet van Nederlandse en lokale maatschappelijke organisaties zoals hierboven geformuleerd? Op welke wijze wordt samengewerkt met donoren, worden doublures voorkomen en wordt recht gedaan aan de Accra Agenda voor Actie? Door maatwerk te leveren en de programma's te baseren op een analyse van de landenspecifieke context komt de meerwaarde van de maatschappelijke organisaties beter tot zijn recht. Dit zal een van de vernieuwingen zijn, die aansluit bij de moderniseringsagenda.

Om complementariteit en synergie van de Nederlandse hulpinspanning te intensiveren en de effectiviteit daarvan te vergroten, is het van belang dat de programma's zich meer concentreren in de partnerlanden. Het streven is om minimaal 60% van de besteding van de overheidsfondsen (exclusief de gelden die besteed worden aan mondiale programma's voor beleidsbeïnvloeding en capaciteitsopbouw van internationale netwerken) in de partnerlanden te laten plaats vinden. Dit betekent dat 40% van de besteding in niet-partnerlanden zal plaats vinden. Binnen de categorie van niet-partnerlanden wordt speciale aandacht gevraagd voor de minst ontwikkelde landen (MOL's).

6. Samenwerken met sterkere partners en nieuwe partners

Sterkere samenwerkingspartners

De samenwerking tussen noordelijke en zuidelijke maatschappelijke organisaties is sterk veranderd. Zuidelijke organisaties hebben meer en meer een eigen positie kunnen opbouwen in internationale netwerken en zijn vaak uitgegroeid tot professionele instituties, hoewel er nog grote verschillen in organisatiekracht zijn. Ze hebben hun eigen zeggingskracht, zijn zelfbewuster en werken met meerdere partners. Ze zijn ook buiten hun landsgrenzen aan de slag gegaan en hebben verschillende inkomstenbronnen. Dit is een van de positieve resultaten van de jarenlange internationale samenwerking tussen maatschappelijke organisaties.

De *financiële relatie* tussen Noord en Zuid, van geven en nemen, is minder dominant geworden. Financiële middelen alleen zijn niet langer een voldoende basis voor een betekenisvol partnerschap. De inhoudelijke en strategische meerwaarde van het partnerschap moet voorop

staan. Het is realistischer geworden om te spreken van gelijkwaardigheid van partners, men heeft elkaar immers nodig. Het opbouwen en verspreiden van kennis en het stimuleren van veranderingen via een sterk netwerk komen centraal te staan. Dit betekent dat binnen de noordelijke maatschappelijke organisaties structureel ruimte moet worden gecreëerd voor een versterkte inbreng en meer verantwoordelijkheden van de zuidelijke partners en andere vertegenwoordigers van de maatschappij. De wijze waarop medeverantwoordelijkheid en medezeggenschap worden ingevuld verschilt per maatschappelijke organisatie en geconstateerd kan worden dat diverse maatschappelijke organisaties reeds op een creatieve manier invulling geven aan dit proces. De wijze waarop beleidsmatig, programmatisch en organisatorisch samengewerkt wordt met de zuidelijke partners en vertegenwoordigers uit het Zuiden zal bij subsidieverlening een beoordelingscriterium zijn.

Partners met meerwaarde

Ontwikkeling komt tot stand door een combinatie van factoren zoals initiatief, een betrouwbare en goed functionerende overheid, een veilige omgeving, een evenwichtig economisch beleid, gerichte investeringen van bedrijven en overheden, een eerlijke inkomensverdeling, een actief maatschappelijk middenveld, sociale cohesie, opbouw van kennis en sterke instituties. Dit hele terrein valt moeilijk te bedienen door één maatschappelijke organisatie.

Ontwikkelingssamenwerking wordt in wezen steeds minder een op zichzelf staande sector. Het gaat om het ontwikkelen van de verschillende deelterreinen door professionele samenwerking. Bij de uitvoering van een programma dringt de vraag zich op welke partner de meeste meerwaarde heeft. Dat kan een maatschappelijke organisatie in het Zuiden zijn, maar ook andere partners zijn mogelijk. Partners kunnen zowel in het Noorden als in het Zuiden gevonden worden en de keuze van de partner is afhankelijk van de inhoud van het programma en de beschikbare expertise. Wanneer ontstaat *synergie*, welke partner voegt waarde toe, is het een bank, een multinational, het midden of kleinbedrijf, een cliëntorganisatie, een overheidsinstelling, het leger, een ziekenhuis, een universiteit of onderzoeksinstituut, een consumentenorganisatie, een waterschap, een migrantenorganisatie, vakbond of lobbybureau? Voorop moet staan dat het programma op een effectieve en duurzame wijze wordt uitgevoerd, met oog voor het maatschappelijk belang vanuit de 'zonder winstoogmerk' gedachte. De samenwerking met internationale maar ook lokale bedrijven verdient meer aandacht, nu ook bij het bedrijfsleven de maatschappelijke functie hoger op de agenda is komen te staan en er een beter besef bestaat over de rol die het bedrijfsleven kan spelen. Samenwerking is een middel om meerwaarde en synergie te creëren en draagt bij aan de vermaatschappelijking van internationale samenwerking.

Geen versnippering, maar onderlinge samenwerking

Naast de invulling van de Noord-Zuid samenwerking en de samenwerking tussen partners met een verschillende expertise en achtergrond is ook de samenwerking binnen het maatschappelijk middenveld een belangrijk speerpunt. In Nederland zijn vele maatschappelijke organisaties actief op het terrein van internationale samenwerking. Dit is positief, omdat het duidt op betrokkenheid en initiatief van de burger bij de ontwikkelingssamenwerking. De keerzijde is dat het kan leiden tot versnippering en doublures, zowel hier als daar. Het is moeilijk voorstelbaar dat ruim 20 maatschappelijke organisaties die vallen onder het huidige MFS-subsidiekader in Tanzania op een efficiënte wijze bijdragen aan de ontwikkeling van de bevolking. Temeer omdat elke organisatie ter plekke gemiddeld meer dan 10 programma's financiert met vele verschillende partnerorganisaties. Via het lopende medefinancieringsstelsel worden dus meer dan 200 programma's in Tanzania gefinancierd. Daarentegen is de bilaterale samenwerking de afgelopen jaren sterk geconcentreerd op een beperkt aantal programma's en sectoren en wordt bij de Verenigde Naties gestreefd naar één VN-vertegenwoordiging per land en een betere afstemming ter plekke.

Het is van belang dat er een goede landenverdeling komt tussen de maatschappelijke organisaties, om doublures te voorkomen en voor een evenwichtige verdeling te zorgen. Met name van organisaties die in een internationaal netwerk opereren kan worden verwacht dat zij met hun internationale partners tot een geografische afstemming komen. Maatschappelijke organisaties kunnen door meer focus aan te brengen hun effectiviteit en efficiency vergroten. Hier is een majeure herschikking op zijn plaats door samenwerking, overdracht of uitfasering. Door

samenwerking en allianties tussen de verschillende maatschappelijke organisaties ontstaat een bredere basis en kunnen organisaties meer gewicht in de schaal leggen en impact hebben. Versnippering tegengaan is in het belang van de ontwikkelingslanden die zodoende met minder organisaties te maken hebben.

Het ontwikkelingsbeleid en de daarmee verbonden subsidiekaders voor maatschappelijke organisaties zijn tot dusver *onvoldoende gericht* geweest op het stimuleren van nationale en internationale samenwerkingsverbanden. Samenwerkingsverbanden die gezamenlijk een aanvraag indienen zullen daarom worden bevorderd. Bij de beoordeling van het samenwerkingsverband zal gekeken worden naar de samenhang, effectiviteit, complementariteit en doelmatigheid van het in één verband opereren van verschillende maatschappelijke organisaties. Bij subsidieaanvragen van samenwerkingsverbanden zal er nadrukkelijk op gelet worden of die aanvraag ook daadwerkelijke en toenemende samenwerking inhoudt en geen optelsom is van een aantal losse aanvragen. Het uitgangspunt blijft dat één in Nederland gevestigde maatschappelijke organisatie de penvoerder is en de verantwoording voor de subsidierelatie met het ministerie van Buitenlandse Zaken op zich neemt. Naast de penvoerder kunnen andere Nederlandse maatschappelijke organisaties als mede-indiener optreden. Zij maken deel uit van het samenwerkingsverband. Er wordt onderscheid gemaakt tussen een organisatie die optreedt als mede-indiener en de vele samenwerkingspartners in het Noorden en het Zuiden waarmee een relatie wordt onderhouden en programma's mee worden uitgevoerd.

Om samenwerking te stimuleren en versnippering tegen te gaan zal het aantal maatschappelijke organisaties dat in aanmerking komt voor financiering onder het MFS II-stelsel worden beperkt. Op basis van een open inschrijving zullen ten hoogste 30 maatschappelijke organisaties (of samenwerkingsverbanden van een aantal maatschappelijke organisaties) geselecteerd worden. Deze 30 maatschappelijke organisaties zullen vervolgens uitgenodigd worden om een volledig programmavoorstel in te dienen.

7. Harmonisatie en complementariteit

De onafhankelijke rol die maatschappelijke organisaties spelen gaat niet vanzelfsprekend samen met een behoefte aan *afstemming en coördinatie*. Dit betreft op de eerste plaats de onderlinge afstemming van de Nederlandse maatschappelijke organisaties. Mede in dit verband is de sector internationale samenwerking gebaat bij een krachtige Nederlandse brancheorganisatie, die kan bijdragen aan een goede afstemming binnen de sector. Een brancheorganisatie kan ook kwaliteitseisen stellen aan de lidorganisaties en zo bijdragen aan het bevorderen van deskundigheid.

De vraag wie wat doet met welke partnerorganisatie in een bepaald land is niet eenvoudig te beantwoorden. De beantwoording van deze vraag is van groot belang om programma's op de lokale omstandigheden en onderling af te stemmen. Deze winnen hierdoor aan kracht. Een gedegen analyse van de landenspecifieke werkomgeving zal de basis moeten zijn voor het opbouwen van een programma. De harmonisatie van internationale samenwerking draagt bij aan de effectiviteit van de programma's. De eerstverantwoordelijke voor de harmonisatie van de hulpstromen zijn de ontwikkelingslanden, maar dat neemt niet weg dat donorlanden en maatschappelijke organisaties een eigen verantwoordelijkheid hebben. Hiermee wordt inhoud gegeven aan de afspraken onder de zogenaamde '*Verklaring van Parijs*' over harmonisatie en het op een lijn krijgen van beleid en uitvoering per land. Tijdens de '*Accra Agenda voor Actie*' bijeenkomst in september 2008 werd er bij de overheden van ontwikkelingslanden op aangedrongen om de leiding te nemen op het gebied van donorcoördinatie en om ook maatschappelijke organisaties, onderzoeksinstituten en de private sector bij deze agenda te betrekken.

Onder *complementariteit* wordt hier op de eerste plaats verstaan het versterken van de resultaten van ontwikkelingssamenwerking die via verschillende hulpkanalen geleverd wordt. (Noot: In vroegere beleidsstukken had *complementariteit* een tegenovergestelde betekenis. Complementariteit betekende dat maatschappelijke organisaties met name in die landen actief zijn waar er geen bilateraal programma is.)

De inzet is om de effectiviteit van de verschillende kanalen te verhogen, met als vertrekpunt het nationale ontwikkelingsbeleid zoals vastgelegd in een Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) of een vergelijkbare armoedebestrijdingstrategie. Maatschappelijke organisaties kunnen zowel aanvullend als corrigerend optreden ten opzichte van overheden en donoren. Daarnaast is er ook complementariteit tussen verschillende maatschappelijke organisaties, hoe kunnen ze elkaar versterken? Complementariteit begint met de erkenning van de verschillende rollen en de bereidheid om elkaar te informeren en analyses te delen en vervolgens concrete doelstellingen te definiëren.

De complementariteit tussen de maatschappelijke organisaties en ambassades vertoont een opgaande lijn, maar er zijn nog te grote verschillen per maatschappelijke organisatie en per ambassade. Complementariteit met de Nederlandse bilaterale hulpinspanning ligt het meest voor de hand. Dit neemt niet weg dat programma's van maatschappelijke organisaties ook kunnen aansluiten op programma's van andere bilaterale of multilaterale donoren. In de meeste landen vindt overleg plaats tussen de Nederlandse ambassades en maatschappelijke organisaties in de zin van uitwisseling van informatie. In een aantal landen leidt dit tot het maken van duidelijke afspraken. De contacten zouden niet langer afhankelijk moeten zijn van toevallige omstandigheden. Ambassades en maatschappelijke organisaties zullen zich extra moeten inzetten om daadwerkelijk inhoud te geven aan de gewenste complementariteit. Er zullen concrete stappen gezet moeten worden.

Een vroegtijdige afstemming op thema en regio biedt mogelijkheden om de complementariteit van de interventies te bevorderen. Een analyse van de politieke, economische, sociale en culturele context vormt een goede basis om waar mogelijk afspraken te maken met overheden, multilaterale organisaties, ambassades, maatschappelijke organisaties en de private sector.

Zo zal bijvoorbeeld in het kader van de sectorale benadering de ambassade begrotingssteun verlenen, terwijl de maatschappelijke organisaties op kunnen komen voor de behoeften en belangen van de onderkant van de samenleving, deze een stem kunnen geven en zodoende helpen afdwingen dat de overheidsdiensten goed terecht komen. Terwijl de opvang van vluchtelingen door maatschappelijke organisaties georganiseerd wordt, kan de ambassade een betere behandeling van de vluchtelingen bepleiten. Meer algemeen zal Nederland nadrukkelijker pleiten voor maximale beleidsruimte voor maatschappelijke organisaties bij bilaterale en internationale fora.

Om daadwerkelijk als maatschappelijke organisatie impact te hebben is het noodzakelijk om op landenniveau een programma uit te voeren dat substantieel is. Het streven is om de aanwezigheid van de maatschappelijke organisaties op een evenwichtige wijze verdeeld te zien over de partnerlanden. Vervolgens gaat het om de beleidsmatige afstemming op nationaal niveau en het opzoeken van de regio's waar de behoefte het grootst is. De toegevoegde waarde van maatschappelijke organisaties ligt afhankelijk van de aard van de activiteiten vaak meer in de arme en afgelegen regio's dan in de hoofdsteden. Deze beleidsuitgangspunten zullen in nieuwe subsidieregelingen voor maatschappelijke organisaties vertaald worden langs de volgende lijnen.

Voorop staat een analyse op landenniveau, die is gebaseerd op de sociaal economische omstandigheden en die afgestemd is op het ontwikkelingsbeleid van de lokale overheid, zoals neergelegd in een Poverty Reduction Strategy Paper. Vervolgens zal duidelijk moeten worden hoe het voorgestelde programma complementair is aan het Nederlandse bilaterale beleid en op welke wijze afstemming heeft plaats gevonden met andere donoren en andere maatschappelijke organisaties. De landenspecifieke analyse en de daarop afgestemde samenwerking ter plekke zal bijdragen aan een nieuwe dynamiek en aan een grotere effectiviteit van de maatschappelijke organisaties.

Deze extra inspanning is nodig om complementariteit en synergie daadwerkelijk inhoud te geven en te bezien op welke wijze iedereen een bijdrage levert, waarbij transparantie, haalbaarheid en realiteitszin centraal staan.

8. Directe financiering

De samenwerking tussen noordelijke en zuidelijke maatschappelijke organisaties heeft een lange traditie en heeft bijgedragen aan het ontwikkelen van een stevig maatschappelijk middenveld in het Zuiden. Door de samenwerking en de daarmee verbonden capaciteitsopbouw hebben vele zuidelijke maatschappelijke organisaties zich ontwikkeld tot sterke spelers. Bovendien genieten zij veelal een grote mate van lokale en/of nationale legitimiteit, kunnen zij beter inspelen op de lokale cultuur en zijn ze goed toegerust om de noden in kaart te brengen. Zuidelijke maatschappelijke organisaties zijn in staat om op directe wijze in contact te treden met potentiële financiers zoals ambassades. Tegelijkertijd hebben de ambassades sinds de delegatie van bevoegdheden naar het veld meer mogelijkheden gekregen. Naast de financiering van noordelijke maatschappelijke organisaties in Nederland kunnen ambassades ook rechtstreeks zuidelijke, Nederlandse en internationale maatschappelijke organisaties financieren.

Momenteel vindt *directe financiering* (6) plaats in de verschillende partnerlanden en komt het veel voor in de landen die gerangschikt worden onder profiel II (*Veiligheid en ontwikkeling*) en in mindere mate in landen die vallen onder respectievelijk categorie I (*Versnelde bereiking van de MDG's*) en categorie III (*Brede relatie*). Voor directe financiering van maatschappelijke organisaties door ambassades wordt op de eerste plaats gekozen, als de democratische, politieke en bestuurlijke omstandigheden te wensen overlaten. Daarnaast is door de verschuiving in het bilaterale beleid van projectfinanciering naar sectorsteun de behoefte toegenomen om via maatschappelijke organisaties in contact te blijven met de basis en zodoende de basis een stem te geven. Maar dat niet alleen. We zien ook dat maatschappelijke organisaties direct betrokken worden bij de formulering en uitvoering van het beleid, waarbij de belangrijkste thema's goed bestuur, gezondheidszorg, onderwijs en milieu zijn. De totale omvang van directe financiering bedraagt op jaarbasis € 115 mln.

Het voornemen is om directe financiering in belang en omvang te laten toenemen wat aansluit bij internationale ontwikkelingen. Directe financiering biedt goede mogelijkheden om ter plekke afspraken te maken met alle betrokkenen (het maatschappelijk middenveld, centrale en lokale overheden, bedrijfsleven, andere donoren). De functie van de maatschappelijke organisaties kan zodoende geplaatst worden in een breder landenspecifiek kader. De Nederlandse ambassades zullen meer gebruik gaan maken van de mogelijkheid om lokale maatschappelijke organisaties direct te steunen. Hiervoor zijn verschillende modaliteiten beschikbaar:

- Strategische partnerschappen kunnen worden opgezet met een beperkt aantal organisaties om de contacten met het microniveau te verstevigen. Deze werkwijze is arbeidsintensief en zou zich tot een select aantal maatschappelijke organisaties moeten beperken.
- Directe financiering wint aan kracht wanneer bijvoorbeeld meerdere donoren samenwerken en een gemeenschappelijk fonds oprichten, waarop vervolgens maatschappelijke organisaties kunnen inschrijven. Deze benadering wordt onder andere toegepast in Zambia waar een aantal gelijkgezinde donoren een Civil Society Governance Fund heeft opgericht. In multidonor verband kunnen tevens afspraken gemaakt worden over verdeling van verantwoordelijkheden, zodat deze optie minder arbeidsintensief is.
- Een derde optie is de ondersteuning van lokale maatschappelijke organisaties via een nationale koepelorganisatie. Op deze wijze kan de ambassade ook basisorganisaties ondersteunen.

Directe financiering maakt de relaties op lokaal niveau meer open en transparant en stimuleert de samenwerking tussen verschillende maatschappelijke organisaties. Coördinatie op landenniveau past binnen het beleidskader voor harmonisatie en afstemming dat overeengekomen is onder de noemer van de '*Verklaring van Parijs*' en de '*Accra Agenda voor Actie*'. Welke modaliteit door de ambassade wordt ingezet is afhankelijk van de mogelijkheden die het land biedt. De ambassades zullen gevraagd worden de keuzes in het jaarplan te onderbouwen met een bijbehorend budget.

9. Draagvlak

Er zijn weinig beleidsterreinen binnen de overheid waar zoveel gesproken wordt over 'het draagvlak' als bij internationale samenwerking. Internationale samenwerking is ver weg en ook dichtbij. De toegenomen discussies over ontwikkelingssamenwerking in de politiek en de media

dragen bij aan een meer realistisch beeld over het belang van internationale samenwerking. Internationale samenwerking wordt duidelijk ter verantwoording geroepen en zal steeds ook tastbare resultaten moeten laten zien om geloofwaardig te blijven. Geloofwaardigheid begint bij het op een evenwichtige manier in kaart brengen van de problemen en haalbare oplossingen. Nog te vaak zijn de verwachtingen hoog gespannen en is de beeldvorming weinig realistisch. Immers, het bestrijden van armoede en opbouw van een democratische samenleving zijn moeizame processen, die lang niet altijd voorspelbaar verlopen. Dit alles neemt niet weg dat het duidelijk en gebalanceerd laten zien van resultaten de beste manier is om draagvlak te houden en te vergroten. Begin mei 2009 zal de Regering U een notitie doen toekomen op het terrein van draagvlak en Ontwikkelingssamenwerking.

In de komende subsidieperiode zullen geen subsidies beschikbaar worden gesteld voor projecten en activiteiten in Nederland die gericht zijn op fondsenwerving. Ten aanzien van de ondersteuning van draagvlakactiviteiten zal een restrictief beleid gevoerd worden. Het boeken en tonen van resultaten en op een transparante wijze verantwoording afleggen zijn de beste ingrediënten voor ondersteuning van het beleid.

10. Monitoring, evaluatie en verantwoording

Bij het opzetten van programma's gaat het niet alleen om de planning en uitvoering maar zeker ook om de monitoring en evaluatie. Een goed *monitorings- en evaluatiesysteem* is een voorwaarde voor het afleggen van verantwoording. De afgelopen periode is het systeem van maatgesneden monitoring ingevoerd voor een deel van de maatschappelijke organisaties. Hierbij kan de organisatie zelf aangeven op welke wijze men de monitoringsfunctie wil invullen en kunnen de organisaties hun eigen behoefte aan stuurinformatie in het gehanteerde monitoringssysteem integreren. In verschillende evaluaties komt het belang van maatgesneden monitoring naar voren, maar blijkt er ook sprake te zijn van een verzwaarde administratieve last. Om deze administratieve last te verminderen zal de ballast uit de monitoringsprotocollen en de jaarrapportages worden verwijderd. Voor het opstellen van de resultatenrapportage van het ministerie van Buitenlandse Zaken alsook de rapportage op voortgang bij het behalen van de millennium doelstellingen, wordt van de maatschappelijke organisaties verwacht dat zij hiervoor gerichte data beschikbaar hebben.

Evaluaties doen uitspraken over de doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie van de uitgevoerde programma's. Hiermee vormen evaluaties naast de monitoring een ander belangrijk onderdeel van het verantwoordingsmechanisme. Die evaluaties worden belangrijker dan cijferfetisjisme. Evaluatieonderzoeken zullen derhalve openbaar moeten worden gemaakt. Gedegen evaluatieonderzoek voldoet aan elementaire kwaliteitscriteria van validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid. Daartoe is het noodzakelijk dat dergelijk onderzoek extern en onafhankelijk van de betrokken maatschappelijke organisaties en van het evaluatieobject wordt uitgevoerd. Hierin verschilt evaluatie dus wezenlijk van de monitoringsfunctie, die een onderdeel vormt van de managementtaak en juist zo dicht mogelijk op de uitvoering plaatsvindt.

Er zal meer gewicht worden toegekend aan een goed werkende evaluatiefunctie dan voorheen het geval was. Er kan hierbij onderscheid worden gemaakt in evaluaties die zich richten op de programma's van de maatschappelijke organisaties alsook organisatieoverstijgende evaluaties zoals themaspecifieke evaluaties. Voor de programma-evaluaties zullen er kwaliteitseisen worden geformuleerd. Er zullen afspraken gemaakt worden over de reikwijdte en frequentie van evaluatieonderzoek dat van de maatschappelijke organisaties wordt verwacht. Aan het eind van de subsidieperiode dient 75% van de totaal verleende subsidie aan een maatschappelijke organisatie met behulp van programma-evaluaties te zijn verantwoord.

Evaluatie gaat om het vaststellen van resultaten en impact. Deze vaststelling is onmisbaar zowel voor de verantwoordingsfunctie als voor de leerfunctie. Alle betrokken partijen én hun talrijke verschillende achterbannen hebben namelijk belang bij hetzelfde: een zo nauwkeurig mogelijke vaststelling van behaalde resultaten. Zo kunnen de maatschappelijke organisaties daarover verantwoording afleggen aan alle belanghebbenden 'naar boven' en naar 'beneden'. Uit de resultaatvaststelling kan men vervolgens bruikbare lessen trekken.

Het jaarlijkse beleidsoverleg tussen de maatschappelijke organisaties en het ministerie van Buitenlandse Zaken is een belangrijk ijkpunt. Een goedgekeurd jaarplan, inclusief financieel jaarplan vormt de basis voor de jaarlijkse verantwoording. Het jaarverslag inclusief het financieel jaarverslag zal minimaal moeten voldoen aan *de algemene richtlijnen jaarverslag (RJ650)* voor fondsenwervende instellingen. Na afloop van de subsidieperiode zullen de maatschappelijke organisaties een eindrapport opstellen met een eindevaluatie en een eindrekening.

Het belang van het afleggen van *verantwoording* kan niet genoeg benadrukt worden. Zich verantwoorden is niet alleen een plicht, maar ook een wens: willen weten hoe de processen lopen, of er resultaten geboekt worden, of de financiële administratie op orde is, hoe problemen op te lossen zijn en wat we kunnen leren. Dit alles is des te dringender, omdat er publieke fondsen in het geding zijn. Bij de besteding daarvan hoort het afleggen van verantwoording op een open en duidelijke wijze: naar de overheid, de politiek en de burger. De structuur van de samenwerkingsrelaties compliceert het afleggen van verantwoording. Immers, de subsidie wordt verstrekt aan een maatschappelijke organisatie, die veelal in coalitieverband werkt. De fondsen worden vervolgens voor het grootste deel ter beschikking gesteld aan partnerorganisaties in het Zuiden, die voor de uitvoering van de programma's en voor de besteding van de fondsen verantwoordelijk zijn. De zuidelijke partnerorganisatie onderhoudt zelf vaak een relatie met verschillende donoren, waar verantwoording aan moet worden afgelegd. De maatschappelijke organisaties zowel in het Noorden als het Zuiden hebben hun eigen achterbanen. Voor de maatschappelijke organisaties in het Noorden zijn dat hun netwerk van vrijwilligers, donateurs en het algemene publiek. Voor de maatschappelijke organisaties in het Zuiden zijn het onder andere de mensen en organisaties waarmee en waarvoor men werkt, de lokale autoriteiten en de noordelijke partnerorganisaties als donoren.

De verantwoording naar donoren en achterban heeft in de voorgaande jaren meer prioriteit gekregen. Verantwoording door de noordelijke maatschappelijke organisaties aan hun zuidelijke partners en door de zuidelijke partners aan hun achterban, doelgroep en de autoriteiten, zal meer nadruk moeten krijgen. Verantwoording over programma's met zoveel betrokkenen kan alleen goed worden afgelegd als vooraf duidelijke afspraken zijn gemaakt over ieders verantwoordelijkheid. Zo kunnen er openbare bijeenkomsten belegd worden waar verantwoording wordt afgelegd over het gevoerde beleid. Dit kan ook via publicaties op internet of door bij elke activiteit of programma aan te geven wat de kosten zijn geweest en wie voor de financiering heeft gezorgd.

Wederzijdse verantwoordingsplicht is een van de belangrijkste principes van de *Verklaring van Parijs*. Dit betekent dat maatschappelijke organisaties in hun relaties naar donateurs en samenwerkende organisaties in ontwikkelingslanden transparant moeten zijn over doelstellingen, beleid en regelingen. Op de tweede plaats dienen zij een klachten- en bezwaarregeling te hebben voor donateurs en voor burgers en organisaties uit ontwikkelingslanden, waarin ook een klachtenregistratie- en meldingssysteem is opgenomen. Tenslotte zullen zij informatie en documentatie over binnengekomen klachten over hun handelen of door hen gefinancierde activiteiten aan een mogelijkere wijs in te stellen klachtenloket bij de Nationale Ombudsman ter beschikking moeten stellen.

Ter verhoging van de transparantie zullen de principes van de 'Code Wijffels voor goed bestuur van goede doelen' van toepassing verklaard worden op maatschappelijke organisaties die subsidie ontvangen. Onder andere gaat het hierbij om het tegengaan van belangenverstremgeling, het functioneren van de raden van toezicht en de salariëring van directies. In de subsidiebeschikkingen zal een clausule worden opgenomen met de navolgende strekking: Het is niet toegestaan de toegekende subsidie te besteden aan salarissen van bestuurders die de norm voor een directeur generaal te boven gaat.

Tevens zullen afspraken gemaakt worden ten aanzien van gedragsregels bij beleidsbeïnvloeding.

11. Financiën

In het huidige MFS- en TMF-stelsel is de eigen bijdrage van donateurs, sponsors en andere donoren voor maatschappelijke organisaties vastgesteld op 25% per 1 januari 2009. De eigen bijdrage van 25% afgezet tegen het bedrag aan MFS-subsidies (€ 525 mln.) komt neer op € 130 mln. op jaarbasis voor alle ontvangers van MFS-subsidies. Het is interessant om dit bedrag te plaatsen in het kader van de charimarkt in Nederland.

Het bedrag aan private middelen voor goede doelen (geefgeld) in Nederland ligt op het niveau van ongeveer € 4 miljard (7) per jaar. De omvangrijke overboekingen van migranten naar hun land van herkomst worden hier niet meegerekend. Het gaat om fondsen van bedrijven en particulieren, geld van donateurs en kerkgangers, collectes, opbrengsten van activiteiten en evenementen en legaten. Zo hebben bijvoorbeeld vermogende Nederlanders zo'n 20 private fondsen opgericht die ook gericht zijn op internationale samenwerking. De 25% regel voor eigen bijdrage van de maatschappelijke organisaties betekent in feite een fondsenwerving van ongeveer 3% van de in totaal beschikbare fondsen voor goede doelen.

De 25% doelstelling is in de praktijk van het MFS over het algemeen haalbaar gebleken, ook al staat het geven voor goede doelen onder druk vanwege de economische crisis. De eigen bijdrage stimuleert de gewenste diversificatie van inkomsten van maatschappelijke organisaties. Het voornemen is om de eigen bijdrage op hetzelfde niveau te handhaven.

Wat betreft de omvang van het MFS-II budget wordt voorsnog uitgegaan van een jaarlijks richtbedrag tussen de € 425 mln. en € 500 mln. Dit is lager dan het huidige jaarlijkse bedrag. De verlaging wordt ten eerste ingegeven door het fors lagere ODA-budget als gevolg van de koppeling met het Nederlandse BNP. Ten opzichte van de stand zoals gepresenteerd bij Prinsjesdag 2008 wordt het totale ODA-budget in 2009 met € 384 mln. gekort. Dit loopt op tot € 847 mln. in 2013. Ook het particuliere kanaal wordt met deze verlaging geconfronteerd. Gezien de onzekerheden rond de ontwikkeling van het ODA-budget op middellange termijn, wordt voorsnog uitgegaan van een richtbedrag tussen de € 425 mln. en € 500 mln. op jaarbasis en wordt geen precies bedrag aangegeven. Het uiteindelijk bedrag voor MFS II kan worden verhoogd afhankelijk van de kwaliteit van de voorstellen.

Daarnaast wordt binnen de ODA-begroting ruimte gemaakt voor directe financiering van zuidelijke, Nederlandse en internationale maatschappelijke organisaties via de ambassades. In het geval van directe financiering is het streven om deze initiatieven te stimuleren. Op voorhand is niet aan te geven hoeveel begrotingsmiddelen hiermee gemoeid zullen zijn. Een en ander is in grote mate afhankelijk van afwegingen op landenniveau. Ter indicatie: thans bedraagt deze financiering ca. € 115 mln. per jaar. Gestreefd wordt om dit bedrag jaarlijks met 10% tot 15% te laten toenemen.

Wat betreft de financiering van nieuwe ontwikkelingen zal een standaard subsidiekader worden ontwikkeld waarmee maatschappelijke organisaties op specifieke prioriteiten worden gefinancierd. Binnen dit standaard subsidiekader zullen huidige initiatieven zoals het MDG3 fonds worden opgenomen. Het streven is om in de periode 2011-2015 minimaal een vergelijkbaar bedrag als nu (ca. € 50 mln. per jaar) beschikbaar te stellen. Afhankelijk van toekomstige prioriteiten en ruimte op de begroting, kan dit bedrag worden verhoogd. Het kader zal zowel openstaan voor Nederlandse als internationale organisaties.

12. Conclusies voor subsidiekader MFS II

De inhoud van deze beleidsnotitie zal vertaald worden naar toekomstige subsidiekaders voor maatschappelijke organisaties waaronder MFS II als opvolger van het huidige MFS en een nieuw standaard subsidiekader dat flexibel kan inspelen op mogelijk nieuwe prioriteiten. De op één organisatie afgestemde regelingen zullen waar mogelijk in MFS II of in het standaard subsidiekader worden ondergebracht. Doel hierbij is om de huidige subsidieregelingen meer te stroomlijnen en beter op elkaar af te stemmen. Het aantal afzonderlijke subsidiekaders zal worden verminderd.

De volgende operationele uitwerking zal bij de opstelling van het subsidiekader voor MFS II worden gehanteerd. Bij nieuwe subsidieregelingen voor maatschappelijke organisaties zal deze uitwerking (zover mogelijk) als leidraad dienen.

1. De fondsen die beschikbaar worden gesteld zijn bestemd voor programma's die vallen binnen de uitgangspunten voor internationale samenwerking zoals vastgelegd in 'Een zaak van iedereen' en de hierin aangekondigde beleidsnotities, met extra aandacht voor de vier beleidsintensivering. Voor het MFS II geldt als overkoepelende strategische doelstelling het leveren van een bijdrage aan de versterking van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden op basis van de moderniseringsagenda: Ontwikkelingssamenwerking 2.0, met onder andere de nadruk op effectiviteit en het tegengaan van versnippering.

2. Een contextanalyse van de landenspecifieke omstandigheden gekoppeld aan een doordachte strategie vormen de basis voor de uit te voeren programma's. Programma's zullen waar mogelijk op landenniveau ingevuld worden waarbij complementariteit en synergie vooropstaan. Tegen deze achtergrond gaan de gedachten uit naar een programma van minimaal € 500.000 op jaarbasis per land en per maatschappelijke organisatie of samenwerkingsverband.

3. Visie, effectiviteit en lerend vermogen zijn belangrijke beoordelingscriteria. Verantwoording in het ontwikkelingsland zelf en openbare evaluaties zullen verplicht worden gesteld.

4. Iedere maatschappelijke organisatie/samenwerkingsverband zal minimaal 60% van de subsidiemiddelen (exclusief de bestedingen voor mondiale programma's) besteden in de partnerlanden. De overige ODA-middelen kunnen besteed worden in niet-partnerlanden, waarbij extra aandacht wordt gevraagd voor de minst ontwikkelde landen.

5. De toegenomen kracht van de zuidelijke maatschappelijke organisaties moet duidelijk herkenbaar zijn via hun inhoudelijke betrokkenheid, medezeggenschap en invloed. De wijze waarop dit concreet wordt ingevuld zal onderdeel uitmaken van de beoordeling.

6. Samenwerkingsverbanden en coalities tussen Nederlandse maatschappelijke organisaties worden beloond, waarbij meerwaarde, effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerking voorop dienen te staan. Een maatschappelijke organisatie kan ook alleen een programmavoorstel indienen.

7. Nieuwe initiatieven met partners buiten het maatschappelijk middenveld zoals private sector, universiteiten, instituten, beroepsgroepen, consumentenorganisaties en zeker ook migrantenorganisaties worden gestimuleerd. Deze aspecten zullen extra gewogen worden bij de beoordeling van de aanvragen.

8. Een goede verantwoording, een betrouwbaar monitoringssysteem en meer aandacht voor objectieve evaluatie door externe deskundigen. Voorwaarden zullen worden geformuleerd over de representativiteit van de evaluaties. Zakelijke informatieverstrekking en transparante verantwoording op basis van realisme en bescheidenheid. Aan het eind van de subsidieperiode dient 75% van de totaal verleende subsidie aan een maatschappelijke organisatie met behulp (programma)evaluaties te zijn verantwoord.

9. Er zullen geen subsidies meer beschikbaar worden gesteld voor projecten en activiteiten in Nederland die specifiek gericht zijn op fondsenwerving. Ten aanzien van ondersteuning van draagvlakactiviteiten zal een restrictief beleid gevoerd worden.

10. Bij de beoordeling van de subsidieaanvragen zal een tweetrapssysteem gehanteerd worden. In de eerste ronde wordt de organisatie van de penvoerder en indien relevant de kwaliteit van het samenwerkingsverband (de mede-indieners) als geheel beoordeeld. Ook zal een kort overzicht van het voorgestelde programma gevraagd worden.

Vervolgens zal aan ten hoogste 30 organisaties of samenwerkingsverbanden de mogelijkheid worden geboden een volledig programmavoorstel in te dienen. Deze stroomlijning draagt tevens bij

aan de gewenste vereenvoudiging van het subsidieverleningsproces en verlicht de administratieve last voor de indieners.

11. Voor de beoordeling van de ingediende voorstellen in de eerste en tweede ronde zal de minister voor Ontwikkelingssamenwerking een adviescommissie benoemen.

12. De organisaties zullen van onbesproken gedrag moeten zijn en herkenbaar als geworteld in de Nederlandse samenleving. Eén maatschappelijke organisatie is penvoerder en eindverantwoordelijke. Een maatschappelijke organisatie kan slechts één keer penvoerder zijn.

13. De principes van de 'Code Wijffels voor goed bestuur van goede doelen' worden van toepassing verklaard op alle maatschappelijke organisaties die subsidie ontvangen. In de subsidiebeschikkingen zal een clausule worden opgenomen met de navolgende strekking: Het is niet toegestaan de toegekende subsidie te besteden aan salarissen die het niveau van een directeur generaal te boven gaat.

14. De maatschappelijke organisaties dienen een klachten- en bezwaarregeling te hebben voor donateurs en voor burgers en organisaties uit ontwikkelingslanden, waarin ook een klachtenregistratie- en meldingssysteem is opgenomen.

15. Er zullen een minimum en een maximum worden vastgesteld voor de omvang van de fondsen per indiener. Als minimum omvang wordt € 10 mln. voor vijf jaar voorgesteld.

Het maximumbedrag per organisatie/samenwerkingsverband blijft gehandhaafd op 25% van het totale subsidiebedrag voor MFS II.

De eigen bijdrage norm blijft eveneens gehandhaafd op 25% per organisatie of samenwerkingsverband. Eenzijdige financiële afhankelijkheid is niet gewenst.

16. Wat betreft de omvang van het MFS-II budget wordt vooralsnog uitgegaan van een jaarlijks richtbedrag tussen de € 425 mln. en € 500 mln. Het uiteindelijk bedrag voor MFS II kan worden verhoogd afhankelijk van de kwaliteit van de voorstellen.

Literatuurlijst

1. 'Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden' (gezamenlijke notitie van Ontwikkelingssamenwerking en LNV, mei 2008).
2. 'Notitie financiële sector ontwikkeling – toegang tot financiële diensten voor effectieve armoedebestrijding' (Ontwikkelingssamenwerking, september 2008).
3. Beleidsnotitie 'Keuzes en kansen, HIV/aids en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten in het buitenlands beleid (Ontwikkelingssamenwerking, februari 2009).
4. 'Evaluatie IOB over beleidsbeïnvloeding van medefinancieringsorganisaties' (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, ministerie van Buitenlandse Zaken, april 2008).
5. 'Private Aid Agencies: the Dutch case', door Lau Schulpen en Paul Hoebink, Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN).
6. 'Direct funding to Local Civil Society Organisations' door Ruerd Ruben, Lau Schulpen en Lucie Schendel (CIDIN).
7. 'Geven in Nederland 2007' door Prof. Dr. Th.N.M. Schuyt, Drs. B.M. Gouwenberg, Dr. R.H.F.P. Bekkers, Dr. M.M. Meijer, Drs. P. Wiepking (red).