

Vergaderjaar 2013–2014

33 625

Hulp, handel en investeringen

Nr. 39

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2013

In de Nota «Wat de wereld verdient» (Kamerstuk 33 625, nr. 1) en in mijn brief over de Nederlandse visie op de ontwikkelingsagenda na 2015 van 4 juli jl. (Kamerstuk 32 605, nr. 125) beschreef ik de veranderingen in de wereld en de uitdagingen die deze met zich meebrengen. Daarbij ben ik onder meer ingegaan op de toekomstige rol van het maatschappelijk middenveld binnen de nieuwe agenda van hulp, handel en investeringen. Met deze brief geef ik hieraan nadere invulling.

Maatschappelijke organisaties en burgerbewegingen vertegenwoordigen de stem van burgers, lokaal, nationaal en internationaal. Zij zetten zich onder meer in voor versterking van de rechtsstaat, voor sociale en economische ontwikkeling en voor het tegengaan van milieudegradatie en waterschaarste. De deelname van maatschappelijke organisaties in lokale, nationale en internationale beleidsprocessen is essentieel om zeker te stellen dat beleid inclusief en effectief wordt. Maatschappelijke organisaties kunnen zo bijdragen aan een overheid die meer verantwoording aan burgers aflegt en die meer legitimiteit geniet. Maatschappelijke organisaties moeten zelf ook maximale transparantie en «accountability» tonen in hun opereren.

Nederland kent een lange traditie van maatschappelijke organisaties. Veel van deze organisaties werken inmiddels op mondiaal niveau en hebben zich de laatste decennia vooral gericht op ontwikkelingsprocessen in lage inkomenslanden, onder meer bij het steunen van maatschappelijke bewegingen in die landen. In de afgelopen jaren zijn deze lokale organisaties -ondanks soms stevige politieke tegenwind- steeds sterker geworden. Zij eisen terecht een eigen, zelfstandige plek op in de lokale en nationale (en soms internationale) beleidsprocessen. Daarmee is de relatie tussen de Nederlandse en lokale organisaties veranderd, maar ook die tussen de Nederlandse overheid en de verschillende maatschappelijke organisaties hier en daar.

Het kabinet hecht aan een sterke rol van maatschappelijke organisaties bij de verwezenlijking van de agenda voor hulp, handel en investeringen. Maatschappelijke organisaties zijn een onmisbare partner bij de uitvoering van het beleid op de thema's voedselzekerheid, water, veiligheid en rechtsorde, SRGR, gender, klimaat en private sectorontwikkeling. Financiering van die functie gebeurt uit de thematische budgetten en het beleid daarvoor zet ik onveranderd voort.

De pleitende en beïnvloedende rol van het maatschappelijk middenveld wil ik versterken. Internationaal gezien krijgt die *lobby- en advocacy* rol relatief minder steun, terwijl die wel noodzakelijk is voor inclusieve en duurzame groei.

Het kabinet stelt daarom de volgende instrumenten beschikbaar om die pleitende en beïnvloedende rol te versterken:

Ten eerste *strategische partnerschappen* met Nederlandse maatschappelijke organisaties.

Ten tweede een *accountability fund* voor de directe financiering van lokale maatschappelijke organisaties.

Ten derde een *innovatiefonds* voor de financiering van vernieuwende initiatieven van maatschappelijke organisaties en particulieren.

Een belangrijk uitgangspunt in de vormgeving van deze nieuwe instrumenten is de forse vermindering van de regeldruk. Daarnaast reserveer ik middelen voor ondersteunend onderzoek en kennisontsluiting onder andere om particuliere initiatieven met kennis bij te staan.

In deze brief beschrijf ik allereerst de ontwikkelingen in het maatschappelijk middenveld en de positie van maatschappelijke organisaties in een snel veranderende wereld. Vervolgens licht ik toe hoe de samenwerking met maatschappelijke organisaties nu is geregeld, hoe die zich verhoudt tot genoemde ontwikkelingen en wat we hebben geleerd van de evaluaties van en consultaties over het afgelopen beleid. Ten slotte beargumenteer ik mijn keuze voor versterking van «het vermogen om te pleiten en te beïnvloeden», en beschrijf ik het beleids- en subsidiekader dat daaraan vorm zal geven.

1. MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD IN ONTWIKKELING

Maatschappelijke organisaties opereren tussen de staat, de burgers en de markt. Zij hebben een eigenstandige positie en in de wisselwerking met andere maatschappelijke partijen dragen zij bij aan een vitaal maatschappelijk middenveld. Door hun verankering in de maatschappij verbinden en vertegenwoordigen maatschappelijke organisaties de belangen van diverse groepen in de samenleving. Dit maakt hen een essentiële partner bij het nastreven van gelijke kansen voor alle lagen van de bevolking. Het beleid van hulp, handel en investeringen richt zich op de spelers binnen het maatschappelijk middenveld die bijdragen aan de realisering van die agenda. Dat zijn bijvoorbeeld organisaties die zich inzetten voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, vrouwenorganisaties, of ontwikkelingsorganisaties. Maar ook burgers die samen met anderen een zaak bepleiten of verdedigen horen daarbij, net als online activisten, mensenrechtenverdedigers en groepen kunstenaars.

– Maatschappelijke organisaties hebben verschillende rollen

De organisaties waarmee de Nederlandse overheid samenwerkt, zowel in lage- en middeninkomenslanden als in Nederland, vervullen verschillende

rollen. Met de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ben ik van mening dat de overheid rekening moet houden met die diversiteit aan rollen¹.

Als dienstverlener, bijvoorbeeld bij de voorziening van schoon drinkwater; als pleitbezorger of beïnvloeder, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van wet- en regelgeving om schoon grondwater in een wingebed te verzekeren; en als begeleider van maatschappelijke processen, bijvoorbeeld bij het bemiddelen in conflicten over toegang tot waterbronnen. Welke rol een organisatie vervult en hoe zij kan bijdragen aan ontwikkeling, hangt af van de behoefte, de context en het soort organisatie.

In de loop der tijd kunnen rollen ook veranderen. Om bij bovenstaand voorbeeld te blijven: als de putten zijn geslagen en de wetten zijn aangenomen, zullen maatschappelijke organisaties vaker de rol op zich gaan nemen van pleitbezorger en «waakhond». Zij zullen de overheid of watermaatschappij aanspreken op het (groot) onderhoud van de watervoorziening, of zij zullen de overheid aanspreken als wetten niet uitgevoerd of gehandhaafd worden. Zo hebben zij een politiek onafhankelijke positie ten opzichte van overheden en marktpartijen, een kritische houding ten opzichte van machthebbers en van elkaar. Voor deze publieke functie hebben organisaties politieke en beleidsmatige ruimte en vrijheid nodig.

– Nederlandse organisaties internationaal actief

Sommige van de maatschappelijke organisaties die zich hebben ingezet voor de sociale ontwikkeling in Nederland richtten zich in de tweede helft van 20^e eeuw ook op armoedebestrijding en ontwikkeling in lage- en middeninkomenslanden. Zij werden een logische partner van de overheid in het ontwikkelingsbeleid. Momenteel kent Partos, de branchevereniging die professionele maatschappelijke ontwikkelingsorganisaties vertegenwoordigt, 120 leden². Naast deze professionele organisaties kent Nederland veel georganiseerde verbanden van vrijwilligers die zich voor mensen in andere delen van de wereld inzetten. Het gaat om initiatieven die draaien op vrijwillige inzet en particuliere financiering via fondsenwerving. Soms zijn dit bescheiden eenmalige projecten, maar er zijn ook voorbeelden van langjarige initiatieven met een professionele aanpak. Ook vele scholen, gemeenten, religieuze instellingen en kennisinstellingen dragen op hun wijze bij. Op dit moment kent Nederland 6.400 tot 15.000 particuliere ontwikkelingsinitiatieven die in stichtingen zijn ondergebracht³.

– Opkomst maatschappelijke organisaties en nieuwe samenwerkingsvormen

In lage- en middeninkomenslanden zijn veel lokale organisaties in de loop der jaren sterker geworden. Ze werken meer in netwerken en in internationaal verband⁴. Door economische groei, onderwijs en samenwerking met internationale organisaties is hun capaciteit toegenomen. Er zijn in lage- en middeninkomenslanden maatschappelijke organisaties die qua professionaliteit niet onderdoen voor westerse organisaties. Verschillen tussen «noordelijke» en «zuidelijke» maatschappelijke organisaties

¹ WRR (2010) Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt, WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam

² Partosleden overleggen jaarlijks een door een externe accountant gecertificeerde jaarrekening, hebben een extern gecertificeerd keurmerk en hebben de Partos gedragscode ondertekend.

³ SCP (2012) *Particuliere initiatieven in ontwikkelingssamenwerking*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

⁴ Hilhorst, D.J.M. (2013) Voorlopige resultaten baseline studie MFS-II – Lobby & Advocacy, 2013

vervagen. Zuid-zuid samenwerking komt op. Zoals *Bridging the Gaps*, opgezet door lokale, nationale en internationale maatschappelijke organisaties die opkomen voor de belangen van seksuele minderheden, sexwerkers, drugsgebruikers en mensen met HIV. De betrokken organisaties wisselen informatie en ervaringen uit over wat wel en niet werkt in specifieke lokale omstandigheden. Daardoor is een sterk internationaal kennisnetwerk ontstaan dat zeer effectief is in de beïnvloeding van lokale en nationale beslissers.

Nieuwe samenwerkingsvormen ontstaan. Niet alleen in coalities van maatschappelijke organisaties, maar ook met overheden, bedrijven en particulieren. Zo werkt de NGO EUcord samen met Heineken in een publiek-privaat partnerschap waarin ook het Ministerie van Buitenlandse Zaken partner is. EUcord helpt lokale boeregezinnen zich te organiseren en hun productiviteit te verbeteren, zodat Heineken kan rekenen op een meer betrouwbare aanvoerketen. Voor gezinnen leidt dit tot inkomensverbetering en een grotere voedselzekerheid. Een ander voorbeeld is samenwerking tussen Rural Spark India (een initiatief van Nederlandse studenten), het technisch installatiebedrijf Cofely-GDF Suez en Indiase dorpsbewoners. Samen werkten zij een business model uit waardoor gemeenschappen in afgelegen gebieden toegang kregen tot elektriciteit. Dit initiatief is zo veelbelovend dat Cofely-GDF Suez verwacht dit commercieel te kunnen opschalen.

– Van lokaal naar mondiaal

Lokale ontwikkelingsvraagstukken staan door de mondialisering steeds meer in verband met internationale ontwikkelingen. Handel, veiligheid en rechtsorde, klimaat, water, voedselzekerheid en migratie zijn publieke goederen die een steeds sterkere internationale dimensie hebben gekregen. Ook de ketens van producent tot consument zijn grensoverschrijdend geworden.

Als gevolg van deze ontwikkelingen vormen maatschappelijke organisaties steeds meer regionale en internationale netwerken. Zij lobbyen en voeren campagne op zowel lokaal, nationaal als internationaal niveau. De toegevoegde waarde van hun rol wordt steeds meer erkend. Een voorbeeld is de Niger Delta, waar Cordaid samenwerkt met lokale maatschappelijke organisaties om sterker te staan in de onderhandelingen met bedrijven en de overheid om tot afspraken te komen over opschoning van de vervuiling in Ogoniland. De Nederlandse overheid, vanuit Den Haag en via de ambassade in Abuja, speelt daarnaast een actieve rol bij het op gang brengen en houden van de dialoog tussen de verschillende partijen. Langzaam maar zeker wordt zo vooruitgang geboekt en worden afspraken gemaakt over verder onderzoek en over de wijze waarop gezamenlijke activiteiten kunnen plaatsvinden.

De ontwikkeling van het maatschappelijke middenveld houdt echter niet altijd en overal gelijke tred met de ontwikkeling van de geglobaliseerde markt en de verschuivende mondiale politieke machtsverhoudingen. In opkomende grote economieën als de BRICS groeit de middenklasse en ook het maatschappelijk middenveld. Tegelijk blijft dat middenveld in groei en betekenis nog achter bij de ontwikkeling van de overheid en de markt⁵. Beleid om een vitaal maatschappelijk middenveld te ondersteunen is vaak maar in beperkte mate aanwezig⁶. Goed ontwikkelde organisaties

⁵ ILO (2013) World of Work Report 2013, *Repairing the Economic and Social Fabric*, International Institute for Labour Studies

⁶ CIVICUS (2013) *The state of civil society: creating an enabling environment*, Johannesburg, Zuid-Afrika

missen in sommige gevallen de gewenste aansluiting bij internationale netwerken. Braziliaanse maatschappelijke organisaties bijvoorbeeld spelen in eigen land een steeds belangrijker rol op het gebied van natuurbeheer, stedelijk beleid, arbeidsrecht en ontwikkeling van de democratische rechtstaat, maar hebben nog relatief weinig bemoeienis met de internationale beleidsbeïnvloeding op dezelfde gebieden⁷. Dat terwijl hun perspectief en hun ervaringen een grote toegevoegde waarde in de internationale arena kunnen hebben.

– *Politieke ruimte onder druk*

Organisaties dienen de vrijheid en ruimte te hebben om zich te manifesteren zodat hun kennis en betrokkenheid ten goede komt aan de samenleving. Internationaal zijn afspraken gemaakt over rechten, plichten en rollen van maatschappelijke organisaties. 162 Landen, waaronder Nederland, tekenden in december 2011 het *Busan Global Partnership for Effective Development Cooperation* en verklaarden dat zij de rol van maatschappelijke organisaties in ontwikkeling zullen ondersteunen.

De ondertekenaars stelden dat ze een gunstige omgeving zullen creëren waarin maatschappelijke organisaties burgers kunnen ondersteunen op te komen voor hun rechten. Ook zegden ze toe maatschappelijke organisaties in de gelegenheid te stellen ontwikkelingsbeleid en partnerschappen mede vorm te geven en toezicht te houden op de uitvoering daarvan.

Op hun beurt hebben maatschappelijke organisaties toegezegd hun activiteiten te verantwoorden en zo effectief mogelijk te werken volgens overeengekomen gedragscodes: de «*Istanbul Principles*» en «*the Framework for Civil Society Organisations Development Effectiveness*»⁸.

⁹.

Dit zijn bemoedigende ontwikkelingen, maar in de praktijk staat in een aanzienlijk aantal landen de noodzakelijke ruimte voor organisaties onder druk. Veel overheden van lage- en middeninkomenslanden accepteren maatschappelijke organisaties weliswaar als dienstverleners, maar hebben grote moeite met hun rol als beïnvloeder, bepleiter en tegenspreker. Deze organisaties ondervinden tegenwerking: laster, administratieve beperkingen zoals het beperken van mogelijkheden tot fondsenwerving, obstructie van activiteiten, bedreigingen en zelfs aanslagen. De situatie is per land en context verschillend en vraagt om een specifiek antwoord. In 2011 had circa twee-derde van alle Afrikaanse landen restrictieve wetgeving ten aanzien van milieubewegingen en politiek geëngageerde maatschappelijke organisaties. In een aantal lage- en middeninkomenslanden hebben maatschappelijke organisaties wel formeel bestaansrecht, maar zijn verplicht lid te worden van officiële comités zodat hun activiteiten door de overheden worden gereguleerd. Binnen vooraf gestelde kaders kunnen de organisaties bijdragen aan beleidsformulering, programmering van activiteiten, en toezicht op overheidsdiensten (bv Chili, Argentinië, Uruguay, India, Zuid-Afrika, Oeganda, Indonesië). Maar buiten deze kaders is de publieke bewegingsvrijheid relatief beperkt¹⁰.

⁷ Konijn, P. (2013) *The emergence of South-South cooperation. Views from Brazil and India*

⁸ OESO/DAC (2011) *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>

⁹ Open Forum for CSO Development Effectiveness, <http://cso-effectiveness.org/istanbul-principles,067?lang=en>

¹⁰ CIDIN (2013) *Southern Civil Society in Perspective, a Literature Review*, Nijmegen: Centre for International Development Issues Nijmegen

– Sociale media en open data

Maatschappelijke pleitbezorging vindt steeds vaker plaats buiten klassieke georganiseerde bewegingen. Door de toegang tot digitale informatie via internet en sociale media kunnen burgers zich beter informeren en daarmee worden de individuele keuzemogelijkheden bij maatschappelijke vraagstukken vergroot. De *convening power* van de sociale media op het gebied van democratisering heeft zich in de Arabische regio bewezen. Maar ook op andere gebieden kunnen zij een belangrijke rol spelen. Met het vrijgeven van digitale informatie over ontwikkelingsinspanningen door donoren, kunnen organisaties en burgers (hier en daar!) «meekijken» of die inspanningen op lokaal niveau ook werkelijk leiden tot resultaat. Daarmee wordt de «accountability» van overheden, instellingen en ook maatschappelijke organisaties aanzienlijk versterkt.

– Veranderende financieringsbronnen

Een laatste ontwikkeling die de (toekomstige) positie van maatschappelijke organisaties sterk beïnvloedt, zijn de veranderende financieringsbronnen voor ontwikkeling. De hulpbudgetten van publieke donoren zijn tussen 2000 en 2010 met 60% toegenomen. De relatieve rol van deze ODA-middelen in de financieringsstromen naar lage -en middeninkomenslanden is echter kleiner geworden. Dit komt door de nog grotere toename van bijdragen van private charitatieve instellingen zoals de Gates Foundation en de Postcodeloterij, buitenlandse investeringen en geldovermakingen. De consequentie hiervan is dat de totale hoeveelheid middelen voor ontwikkeling die ook toegankelijk zijn voor maatschappelijke organisaties, de afgelopen 10 jaar meer dan verdubbeld zijn¹¹.

Dit heeft verschillende consequenties voor maatschappelijke organisaties. De tijd dat fondsen werden opgebouwd via vooral overheidssubsidies en particuliere donaties is definitief voorbij. Zo zullen organisaties zich steeds vaker richten tot de nieuwe spelers uit de private sector. Dit vraagt een andere – vaak zakelijkere – benadering, zowel op het gebied van fondsenwerving, als ook bij het samen werken in partnerschappen. Daarnaast hebben nieuwe financiers vooral middelen beschikbaar voor de dienstverlenende rol van maatschappelijke organisaties. Daarmee ontstaat er relatief minder ruimte voor de pleitende en beïnvloedende rol.

2. FINANCIERING MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES – GELEERDE LESSEN

De genoemde ontwikkelingen zijn uiteraard niet ongemerkt aan de Nederlandse ontwikkelingssector voorbij gegaan. Veel organisaties hebben zich aangepast. De acquisitie van fondsen is verbreed en diverser geworden, er zijn samenwerkingsverbanden aangegaan met nieuwe spelers, innovatieve technologieën zijn ingevoerd in de operationele activiteiten en de rolverdeling met lokale organisaties is deels herzien. Daarnaast zijn er nieuwe organisaties ontstaan met een geheel andere organisatiefilosofie, zoals «social entrepreneurs». Zij richten zich niet op leden- en fondsenwerving, maar mixen ideële doelstellingen met marktgericht ondernemen.

Met deze ontwikkelingen loopt Nederland in de ogen van velen voorop.

¹¹ ODI (2012) *Who foots the bill after 2015? What new trends in development finance mean for the post-MDGs*. Working Paper 360, October 2012. Results of ODI research presented in preliminary form for discussion and critical comment. Overseas Development Institute, London

Ook de Nederlandse overheid heeft de afgelopen jaren de koers verlegd, zoals in mijn nota «Wat de wereld verdient» is beschreven. De focus ligt op een beperkter aantal thema's waar Nederland toegevoegde waarde heeft, er is gekozen voor een kleiner aantal partnerlanden, er wordt een grotere nadruk gelegd op private sector-ontwikkeling en er zijn fondsen gecreëerd voor vernieuwende publiek-private samenwerkingsverbanden. Het resultaatgericht denken is voorop komen te staan, en de keuzes voor uitvoeringpartners en toewijzing van middelen is daarvan een afgeleide geworden.

Deze op de internationale dynamiek geënte ontwikkelingen bij zowel het maatschappelijk middenveld als de overheid, hebben de behoefte vergroot aan herziening van de onderlinge subsidierelatie.

Die subsidierelatie kent veel varianten. De belangrijkste huidige mechanismen voor (mede)financiering van maatschappelijke organisaties zijn:

- Het Medefinancieringsstelsel II;
- Directe bijdragen via ambassades: binnen het kader van de bilaterale samenwerking stellen ambassades direct fondsen ter beschikking aan Nederlandse, internationale en lokale maatschappelijke organisaties in het betreffende land;
- Centrale thematische fondsen: maatschappelijke organisaties kunnen via allianties meedingen in diverse fondsen zoals het wederopbouwfonds en verschillende PPP-fondsen, onder meer op het gebied van water en voedselzekerheid
- Meerjarige financieringsovereenkomsten met specifieke organisaties zoals SNV, NCDO, FNV-mondiaal en CNV-internationaal;

In deze brief richt ik mij vooral op vernieuwing van de eerste twee categorieën, MFS II en rechtstreekse steun via ambassades.

De rol van maatschappelijke organisaties als partner voor het behalen van de thematische doelstellingen zoals geformuleerd in de nota «Wat de wereld verdient» acht ik onverminderd van belang. Financiering van die rol zal op de gebruikelijke wijze blijven plaats vinden via de centrale fondsen voor voedselzekerheid, water, klimaat, gender, SRGR, veiligheid en rechtsorde, mensenrechten en humanitaire hulp.

Over de bestaande meerjarige financieringsovereenkomsten buiten MFS II kort het volgende:

SNV heeft zich na de ontvlechting van de overheid ontwikkeld tot een op zich zelf staande professionele organisatie. Ik zie daarom geen reden om voor SNV na afloop van de huidige financiering eind 2015 nog een apart subsidiekader te hanteren. SNV kan meedingen als partij in de toekomstige strategische partnerschappen of als partner bij de thematische fondsen, bijvoorbeeld op het gebied van water, voedselzekerheid en klimaat.

De zelfstandige subsidierelatie met de huidige NCDO wil ik ook beëindigen. Om NCDO de mogelijkheid te bieden mee te dingen als partij in een van de strategische partnerschappen zal ik de huidige subsidieperiode met een jaar verlengen tot eind 2015.

Overigens zijn er bepaalde activiteiten van de NCDO op het gebied van onderzoek en kennisontsluiting waarover ik op kortere termijn wil bezien hoe deze in de toekomst het beste vorm gegeven kunnen worden. Ik zal u hierover in de eerste helft van 2014 informeren.

Voor de internationale afdelingen van de vakbonden geldt dat ik de toekomstige samenwerking meer wil richten op het terrein van private sectorontwikkeling en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO).

Dat hoeft een toekomstige rol als partij in een strategisch partnerschap op het gebied van pleitbezorging en beïnvloeding overigens niet uit te sluiten.

– Consultaties

De afgelopen twee jaar hebben mijn voorganger en ik in kaart gebracht hoe maatschappelijke organisaties zo effectief mogelijk kunnen worden ondersteund, en daarbij de vraag gesteld hoe de huidige financieringssysteem daaraan kan worden aangepast. In de brief van 22 oktober 2012 (kenmerk DSO/MO-213/12) deed Staatssecretaris Knapen aan u verslag van de stand van zaken tot dan toe. Ik heb voortgebouwd op die ervaring. Sinds mijn aantreden heb ik met zeer veel vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties gesproken, met actieve burgers, met groepen activisten, met professionele ontwikkelingsorganisaties en dat zowel in lage- en middeninkomenslanden, in opkomende economieën als India en Brazilië, in Nederland en in Europees verband. Ook mijn ambtenaren hebben veel vergelijkbare gesprekken gevoerd. Daarnaast heb ik literatuuronderzoek laten verrichten door CIDIN naar wereldwijde ontwikkelingen op dit terrein.

Een klankbordgroep van tien deskundigen leverde feedback op de eerste gedachtevorming. De oproep die ik 2 juli op Facebook deed om mij verdere input te leveren, leverde nog tientallen reacties en brieven op. Naar aanleiding daarvan heb ik nog meer gesprekken gevoerd om door te praten over de gedane suggesties.

Uiteraard heb ik ook dankbaar gebruik gemaakt van de vele evaluaties die onder meer door IOB zijn uitgebracht en adviezen van onder meer de AIV, Actal en de Algemene Bestuursdienst^{12, 13, 14, 15, 16}.

Uit deze consultaties komt een coherent beeld naar voren van de veranderende omstandigheden en de wijze waarop maatschappelijke organisaties, overheid en andere actoren hun onderlinge verbanden vorm kunnen geven. Ik geef een aantal voorbeelden:

In zijn advies «Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking» dat eerder dit jaar werd uitgebracht, concludeert de Adviesraad voor Internationale Vraagstukken dat de complexe werkelijkheid van internationale samenwerking niet in vooraf bedachte plannen en regels te vatten is¹⁷. Complementariteit en synergie wordt bereikt door per situatie vast te stellen welke combinatie van actoren het beste past. Het samenwerken in verbanden van verschillende maatschappelijke partijen neemt toe en zal in de toekomst nog meer toenemen. Partners als overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben verschillende belangen, rollen en verantwoordelijkheden, maar hebben elkaar ook nodig. Alleen door flexibel en in vertrouwen samen te werken kan maximaal maatschappelijk relevant effect worden bereikt.

¹² IOB (2012) *Van infrastructuur naar duurzame impact: beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan drinkwater en sanitaire voorzieningen (1990–2011)*

¹³ IOB (2013) Concept uitkomsten SRGR evaluatie

¹⁴ IOB (2011) *Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education (1999–2009)*

¹⁵ IOB (2007) *Chatting and playing chess with policymakers*

¹⁶ Actal (2011) *Gevolgen amendementen voor administratieve lasten en regeldruk, Onderzoek naar de gevolgen van amendementen voor administratieve lasten en regeldruk, Den Haag: Actal Adviescollege Toetsing Regeldruk*

¹⁷ AIV (2013) *Wisselwerking tussen actoren in internationale samenwerking, naar flexibiliteit en vertrouwen, Adviesraad Internationale Vraagstukken, advies nr. 82*

De IOB-studie «Civil society, aid and development: a cross country analysis» (juni 2012) laat zien dat het maatschappelijk middenveld in positieve zin bijdraagt aan armoedebestrijding en tegelijkertijd aan het respecteren van mensenrechten¹⁸. Het gaat daarbij vooral om het versterken van maatschappelijk activisme en sociale groepscohesie.

De baseline studie die naar «pleiten en beïnvloeden» als onderdeel van de gezamenlijke MFS II evaluatie is uitgevoerd door de Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR), wijst op het belang van coalitievorming en van het spreken met één stem als vereiste voor agendasetting¹⁹. Resultaten die behaald worden met beleidsbeïnvloeding zijn sterk afhankelijk van externe omstandigheden. Dit vraagt om een grote mate van flexibiliteit en voortdurende aanpassing van de strategie. Beleidsbeïnvloeding staat of valt met het onderhouden van goede relaties en onderling vertrouwen.

De eerste bevindingen uit een IOB-studie naar directe financiering wijzen uit dat organisaties in lage- en middeninkomenslanden directe financiering door Nederlandse ambassades waarderen, omdat deze de eigen agenda en missie van de organisaties respecteert, flexibiliteit toont en omdat ambassades bereid zijn de gevoelige thema's te financieren en de organisaties (soms politieke) steun te bieden²⁰. Op hun beurt hechten de ambassades aan de rol en positie van het maatschappelijk middenveld en ondersteunen hun *countervailing power*.

In de consultaties kwam vaak naar voren dat de opzet van MFS II voor veel organisaties grote administratieve lasten met zich heeft meegebracht. Rapporten van onder meer Actal en ABD-topconsultants bevestigen dit beeld^{21, 22}.

Samenvattend zijn er vier belangrijke conclusies en aanbevelingen uit dit uitgebreide consultatie- en onderzoeksproces gekomen:

- **Creëer flexibiliteit:** Flexibiliteit om programma's aan te passen, maar ook om tot verschillende samenwerkingsvormen te komen is essentieel voor effectieve actie;
- **Bouw aan vertrouwen:** te sterke sturing en de daaraan gekoppelde controle belemmert innovatie;
- **Versterk de «advocacy» rol:** de toegevoegde waarde van maatschappelijke organisaties ligt vooral op het gebied van pleitbezorging en beïnvloeding;
- **Beperk de regeldruk:** de grotere subsidiesystemen zoals MFS II leiden tot een (te) zware administratieve lastendruk.

Dit vierluik vormt de basis waarop ik de toekomstige samenwerking met maatschappelijke organisaties vormgeef.

3. INZETTEN OP PLEITEN EN BEINVLOEDEN: DE NIEUWE AANPAK

Kerngegevens:

- flexibiliteit om in te spelen op actuele zaken met accent op pleiten beïnvloeden
- jaarlijks strategisch beleidsoverleg

¹⁸ IOB (2012) *Civil society, aid and development: a cross-country analysis*

¹⁹ Hillhorst, D.J.M. (2013)

²⁰ IOB (2013) Concept uitkomsten onderzoek naar directe financiering

²¹ Actal (2011)

²² ABD (2011) *In or beyond control? Advies voor gelaagd en zakelijk toezicht op ontwikkelingsorganisaties*. Den Haag: Algemene Bestuursdienst

- grote bestedingsvrijheid binnen het beleidskader
- klein deel besteding overeen te komen als onderdeel van strategische samenwerking
- maximaal 25 partnerschappen
- alleen voor Nederlandse organisaties
- start selectieproces voor zomer 2014
- start uitvoering per 2016
- voorlopige reservering 185 mln. euro per jaar
- voor alle lage- en middeninkomenslanden

Het kabinet hecht aan een en sterke rol van maatschappelijke organisaties. Maatschappelijke organisaties hebben het vermogen om onderwerpen van algemeen belang op de agenda te plaatsen, zowel lokaal, nationaal als internationaal, bij overheden en marktpartijen.

Daarmee dragen ze bij aan beslissingen die recht doen aan de belangen van alle betrokkenen. De staat en de markt functioneren beter als zij overwegingen die in de samenleving leven serieus betrekken bij beslissingen. Maatschappelijke organisaties dragen op die manier bij aan een meer inclusieve en duurzame groei.

Het beschikbare budget voor de versterking van het maatschappelijk middenveld in lage- en middeninkomenslanden (jaarlijks 219 miljoen euro vanaf 2016) zet ik daarom in om het vermogen te vergroten van organisaties om te pleiten en te beïnvloeden.

Er komt één beleidskader voor het bijbehorende subsidie-instrumentarium. Het kader kent drie onderdelen:

- a. Strategische partnerschappen
- b. Het Accountability Fund (Rechtstreekse financiering)
- c. De Innovatiefaciliteit

a) Strategische partnerschappen

– Waarom partnerschappen?

Met een aantal Nederlandse maatschappelijke organisaties ga ik een strategisch partnerschap aan voor een periode van vijf jaar. Deze samenwerking dient om het pleiten en beïnvloeden door maatschappelijke organisaties in lage- en middeninkomenslanden te versterken ten behoeve van duurzame inclusieve ontwikkeling. Het partnerschap karakteriseert zich door een flexibelere, meer inhoudelijke en strategische samenwerking dan tot nog toe gebruikelijk. En met minder administratieve lasten.

Binnen de agenda van hulp, handel en investeringen zijn er veel onderwerpen waarop de belangen van de Nederlandse overheid en van maatschappelijke organisaties overlappen of elkaar aanvullen. Vertrouwen en respect zijn voorwaarden om dergelijke samenwerking te laten slagen. Vandaar dat het woord «partnerschap» op zijn plaats is.

Strategisch wordt het partnerschap als de partners meer doen dan elkaar informeren. Strategieën afstemmen bij een vergelijkbare agenda levert meerwaarde voor beide partijen. Te denken valt aan afstemming met betrekking tot de post-2015 agenda bij de VN. De agenda's van maatschappelijke ontwikkelingsorganisaties en de Nederlandse overheid overlappen daar voor een groot deel. Ze kunnen elkaar versterken als ze bij elkaar aansluiten wat betreft diplomatieke inspanningen en lobbyactiviteiten. Een ander voorbeeld is de Internationale Ronde Tafel voor Duurzame Palmolie waar bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en (de Nederlandse) overheid zich gezamenlijk inzetten voor de verduurzaming van de palmolieproductie. Sommige overheden van landen die

palmolie produceren vinden dat initiatief bedreigend. Overleg van de Nederlandse overheid met dergelijke overheden kan de reserves wegnemen.

– Vormgeving partnerschappen:

In mei 2014 wordt het nadere (subsidie)beleidskader gepubliceerd, waarna geïnteresseerde organisaties zich kunnen aanmelden. Vervolgens start de selectie van partners. Ik wil komen tot een beperkt aantal partnerschapsovereenkomsten, maximaal 25. Eerst wordt de partnerselectie afgerond (fase 1), daarna komt de programmaformulering (fase2).

In aanmerking komen organisaties en allianties van organisaties die strategisch kunnen opereren op het gebied van pleitbezorging, en die het vermogen hebben relevante beleidszaken binnen de agenda van hulp, handel en investeringen te agenderen en beïnvloeden. Ervaring in capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties is een voorwaarde. Specialisaties worden gewaardeerd, zoals specifieke ervaring op handels- en investeringsdossiers, of op terrein van conflictbeheersing en fragiliteit. In het te publiceren (subsidie)beleidskader worden de voorwaarden voor deelname opgenomen. Ik zal in ieder geval geen voorwaarden stellen ten aanzien van alliantievorming. De keuze om of alleen een voorstel in te dienen of als alliantie vind ik een verantwoordelijkheid van de organisaties zelf. Beide is mogelijk.

Na afronding van de selectie van partners wordt in gezamenlijkheid gewerkt aan een partnerschapsovereenkomst. Het partnerschap kent in ieder geval de volgende componenten:

- De geselecteerde partner dient een programmavoorstel in. De geformuleerde doelen en resultaten in het voorstel zijn direct gerelateerd aan het vergroten van het vermogen om te pleiten en beïnvloeden van maatschappelijke organisaties. De partner kan – uiteraard binnen het beleidskader – een groot deel van de subsidie vervolgens zelf invullen.
- Een beperkt deel van de subsidie wordt gereserveerd voor flexibele inzet voor activiteiten die aansluiten bij de (politieke) actualiteit tijdens de periode van het partnerschap. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een door beide partners gewenste publiekscampagne die inspeelt op een onverwachte ontwikkeling op het terrein van internationale samenwerking.
- Met het niet-financiële samenwerkingsdeel krijgt het partnerschap zijn strategische inhoud. In overleg wordt bepaald hoe de organisatie en de overheid elkaars rol kunnen versterken of aanvullen. Dit kan door uitwisseling van informatie of gezamenlijk optrekken op een thema, bijvoorbeeld de internationale onderhandelingen rond een internationaal publiek goed. Afspraken over dit deel worden in startgesprekken en jaarlijks beleidsoverleg vastgelegd.

Kerngegevens:

- te besteden aan versterken vermogen te pleiten en beïnvloeden;
- directe steun door ambassade
- voor lokale organisaties in partnerlanden
- voorlopige reservering 15 mln. euro per jaar

– Alleen Nederlandse organisaties kunnen partner worden:

Om een aantal redenen beperk ik de partnerschappen tot Nederlandse organisaties.

Ten eerste hebben Nederlandse organisaties wereldwijd een goede reputatie²³. Nederlandse maatschappelijke organisaties worden vooral gewaardeerd omdat zij meer dan anderen aansluiten bij de agenda van de lokale partners. Het lerend vermogen staat daarbij dikwijls voorop en zo wordt bijgedragen aan de versterking en zelfstandigheid van de lokale organisatie.

Ten tweede zijn Nederlandse NGO's als geen ander in staat mijn beleid kritisch te volgen en in te spelen op te actualiteit. Dat levert een «dialogo met gezonde tegenwind» op. Bovendien kunnen de Nederlandse ambassades in lage- en middeninkomenslanden een belangrijke rol spelen in de partnerschappen, bijvoorbeeld bij het in kaart brengen van de politieke omgeving in betreffende landen.

b) Accountability Fund

Directe ondersteuning van lokale maatschappelijke organisaties via het zogenaamde Accountability Fund wordt geïntensiveerd. Binnen het begrotingsartikel «Versterking maatschappelijk middenveld» reserveer ik jaarlijks een bedrag voor deze rechtstreekse financiering²⁴. Ambassades kunnen uit dit budget middelen inzetten om een bijdrage te leveren aan maatschappelijke organisaties in de landen waar zij geaccrediteerd zijn om hun pleitende en beïnvloedende functie te versterken. Hiermee wordt de gewenste «accountability» van de lokale overheden versterkt.

Voordeel van deze vorm van directe financiering is dat de organisatie zich verzekerd weet van internationale politieke steun. Komt de politieke ruimte voor maatschappelijke organisaties in het gedrang, dan kan een ambassade daarvoor sneller en alerter aandacht vragen van de betrokken regering.

Deze vorm van samenwerking heeft wederzijds voordeel: voor de ambassade levert het contact nadere informatie op over de lokale processen die interessant kunnen zijn voor andere belanghebbenden en aanscherping van het Nederlands beleid.

Een bijkomend voordeel is dat rechtstreekse financiering bureaucratie en *overheadskosten* tot een minimum beperkt. Wel vraagt deze vorm van financiering capaciteit van de ambassades. Ik zal in de uitwerking kijken hoe ik die daarin kan ondersteunen.

De mogelijkheden tot rechtstreekse financiering verschillen per land en hangen sterk af van de lokale context. In sommige landen is rechtstreekse steun aan plaatselijke organisaties niet wenselijk, omdat overheden dat beschouwen als inmenging in hun binnenlandse aangelegenheden. In andere gevallen geven plaatselijke organisaties wel de voorkeur aan steun via internationale of Nederlandse NGO's, bijvoorbeeld omdat een dergelijke samenwerkingsrelatie meer bescherming biedt²⁵.

c) Innovatiefaciliteit

Innovatie is noodzakelijk voor een vitale samenleving. Vaak komt die innovatie uit onverwachte hoek. De informatierevolutie verbindt denkers uit verschillende sectoren die tot nu toe nauwelijks met elkaar in aanraking kwamen. Neem bijvoorbeeld de kruisbestuiving tussen *hackers*, ngo's en overheden, die onlangs in Londen tijdens een zogenaamde

²³ Keystone Performance Surveys (2013) Development Partnerships Survey, Dutch Cohort Report

²⁴ Uitgaande van een jaarlijks budget van 219 miljoen euro voor versterking maatschappelijk middenveld (begrotingscategorie 3.3)

²⁵ Sasse, R. (2008) *Role of Southern and Northern NGO- Together*. Paper geschreven voor dialoog «Ontwikkeling is Verandering», mei 2008

«hackathon» met open data en digitale technologie trachtten tot nieuwe inzichten te komen op het gebied van voedselzekerheid²⁶.

Kerngegevens:

- voor nieuwe ideeën op gebied van pleiten en beïnvloeden
- laagdrempelige jaarlijkse call for proposals
- niet voor «strategische partners»
- start 2016

Dit soort nieuwe ideeën verdient een kans via steun vanuit de innovatiefaciliteit. Ook wil ik deze faciliteit gebruiken om al beproefde ideeën of projecten in een andere omgeving te gaan uitvoeren. De zichtbaarheid van de initiatieven is daarvoor van groot belang.

De subsidies binnen deze faciliteit worden via een jaarlijkse «*call for proposals*» toegewezen. Alleen maatschappelijke organisaties die niet tot mijn (toekomstige) strategische partners behoren komen in aanmerking voor deze faciliteit.

De effectiviteit van de eerdergenoemde drie subsidiefaciliteiten kan worden vergroot door ondersteunend onderzoek en relevante kennisontsluiting richting maatschappelijke organisaties en particuliere initiatieven. Dit gebeurt uiteraard al via de vijf bestaande kennisplatforms, maar ik zal aanvullend hiervoor een klein deel van het budget van EUR 219 mln. reserveren.

Hoewel de strategische partnerschappen, het accountability fund en de innovatiefaciliteit pas in 2016 zullen worden ingevoerd, gaan de voorbereidingen zoals de keuze van strategische partners, al in 2014 van start. Ik zal u over de voortgang op de hoogte houden.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

²⁶ «Diplohack», 26 en 27 september jl, georganiseerd door de Zweedse en Nederlandse ambassades in Londen