

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Minister voor Ontwikkelingssamenwerking  
Drs. A.G. Koenders  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

Amsterdam, 15 mei 2009

Partos 041/09/am/760

Betreft: Reactie van Partos op de beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties

Zeer geachte heer Koenders,

Onze leden waarderen de geest van vernieuwing die uit de beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties spreekt. Het streven naar effectiviteit en maatwerk, het bevorderen van samenwerking, de nadruk op participatie van het Zuiden en de expliciete erkenning van de essentiële rol en de meerwaarde van maatschappelijke organisaties, ook in ontwikkelingslanden, zijn aspecten die wij verwelkomen. Ook de voorgestelde fasering voor subsidieaanvragen en de verlenging van de subsidieperiode met een jaar zijn veranderingen die als positief beoordeeld worden. Daarnaast zijn er ook zorgpunten. Voor de drie voornaamste van deze punten vragen wij met deze brief uw aandacht: beperking strategische ruimte, beleidsinhoudelijke en organisatorische zorgen rond directe financiering en extra bezuiniging van het budget voor het maatschappelijke kanaal.

### **1. Strategische ruimte**

Terwijl de notitie hoog opgeeft van de eigenstandige rol van maatschappelijke organisaties, die zijn ontstaan “in oppositie tegen het overheidsbeleid en gevestigde belangen” en “hun stem verheffen om te opponeren”, wordt deze positieve visie niet in alle aspecten van het voorgenomen beleid gestand gedaan. Sterker, door maatschappelijke organisaties te dwingen het grootste deel van hun subsidies te besteden in de partnerlanden van de Nederlandse overheid, door het begrip ‘complementariteit’, ondanks de ruimere definitie op p. 15 onderaan, als aanvulling op het overheidsbeleid te interpreteren en door meer nadruk te leggen op het belang van verantwoording van partnerorganisaties in ontwikkelingslanden aan “de autoriteiten”, vooronderstelt de notitie juist een zekere volgzaamheid van maatschappelijke organisaties aan overheden. Zowel hier als in het Zuiden. Een samenleving kan echter alleen volwaardig functioneren wanneer overheid, wetenschap, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld aan hun eigen, specifieke rol in alle vrijheid vorm en inhoud kunnen geven. Waar één van deze vier partijen ontbreekt, of binnen een te strak beheerssysteem wordt gebracht, dreigen

specifieke kracht, eigenheid en wezenlijke vooruitgang al gauw in het gedrang te komen. Partos zou over dit specifieke punt graag met de minister in discussie willen gaan.

### ***1. Partos pleit ervoor dat maatschappelijke organisaties hun strategische ruimte behouden.***

In onze definitie beperkt complementariteit zich niet tot het daar samenwerken waar beide actoren, Nederlandse overheid en maatschappelijk middenveld, in één context elkaar kunnen aanvullen, maar wil het ook tot uitdrukking brengen dat de ene actor in een context werkt waar de andere actor niet kan werken. Juist in landen waarmee de Nederlandse overheid geen bilaterale relatie mee kan onderhouden (of in zeer beperkte mate), hebben maatschappelijke organisaties mogelijkheden om via versterking van het maatschappelijk middenveld aan ontwikkeling bij te dragen.

De eis om minstens 60% van de verkregen fondsen in partnerlanden te besteden, staat hier niet alleen haaks op maar bevordert ook kluitjesvoetbal. Voor diverse leden zou deze eis bovendien betekenen dat zij de relatie met ca. de helft van hun partnerorganisaties zouden moeten verbreken. Om te kunnen profiteren van de gedane investeringen in deze relaties en het risico te vermijden dat onze leden tot een verlengstuk van het Nederlandse overheidsapparaat worden gereduceerd, zien zij dus liever de DAC-lijst van de OESO gehandhaafd. Dat geeft meer zekerheid voor een zorgvuldige omgang met deze partners en betere continuïteit dan bij een steeds wisselend overheidsbeleid.

Complementariteit dient in onze optiek niet beperkt te blijven tot complementariteit tussen NL overheid en NL hulporganisaties. Er zou ook ruimte moeten bestaan voor andere samenwerkingsverbanden, die complementair zijn, zoals samenwerking tussen hulporganisaties onderling, met multilaterale organisaties zoals de VN en met andere overheden (bijvoorbeeld andere OESO-donoren) en met het bedrijfsleven. Wellicht is een modaliteit denkbaar op basis van het beginsel van “comply or explain” (vrij naar Tabaksblatt). Dit zou erop neerkomen dat particuliere hulporganisaties op zoek moeten gaan naar complementariteit en waar dit niet wordt gerealiseerd dit wordt uitgelegd. Het is echter wel van belang dat (soortgelijke) “incentives” voor complementaire samenwerking ook worden opgenomen in de andere hulpkanalen (bilateraal, multilateraal en bedrijfsleven). Immers “it takes two to tango”.

Onze leden zijn van mening dat er in de notitie sprake is van een stapeling van nieuwe eisen waar – gegeven de tijdsdruk - nauwelijks verantwoord aan valt te voldoen (o.a. indiening van subsidies via een beperkt aantal coalities, de 60% regel, het minimumbedrag van Euro 500.000,-, evaluatie van 75% van de programma's voor het eind van de subsidieperiode).

Particuliere hulporganisaties staan uiteraard een goede evaluatie van hun werk voor, maar het opvoeren van het aantal evaluaties op de wijze die de notitie voorstelt, is niet realistisch. Bovendien zullen deze kosten nog eens toenemen door de eenzijdige focus op programma-evaluaties en de eis dat 75% van de programma's aan het einde van de subsidieperiode geëvalueerd moet zijn. Terwijl nu evaluaties een paar jaar na het beëindigen van het programma worden uitgevoerd. Evaluaties zouden niet alleen bedoeld moeten zijn om te verantwoorden, maar ook om te leren. De vereniging Partos wil in samenspraak met het ministerie komen tot een vernieuwde aanpak van resultaatmeting, die anders zal zijn dan de huidige, kapitaal- en arbeidsintensieve, aanpak via programma-evaluaties. Wellicht kan worden gewerkt met verschillende modaliteiten van evaluatie

(licht, medium and compleet), waardoor een meer evenwichtige vorm van evaluatie kan plaatsvinden.

De premie op samenwerking wordt door de sector weliswaar gewaardeerd, maar te snel en te geforceerd ingevoerd. Onze leden prefereren een groeipad van drie jaar voor effectieve samenwerkingsverbanden. Inderhaast tot stand gebrachte samenwerkingsverbanden zijn immers niet altijd succesvol, laat staan vernieuwend. Leden die nu nog naar samenwerking zoeken, moeten binnen zes maanden hun samenwerkingsverbanden hebben opgezet, gezamenlijk gedegen landenanalyses maken en vervolgens tot een afstemming van werkzaamheden komen. Partos meent dat er teveel focus ligt op de samenwerking binnen Nederland. Samenwerking met Europese zusterorganisaties en met partners uit andere sectoren binnen dynamische netwerkstructuren worden niet of nauwelijks genoemd, terwijl ook daar stappen in zijn gemaakt en nog verder gemaakt kunnen worden.

Ook de contextanalyse-eis is in principe welwillend ontvangen. Naar wij hebben begrepen beoogt deze eis dat hulporganisaties nadrukkelijk onderzoeken wat in een bepaald land nodig is en wie reeds in dat land aanwezig is, waardoor meer concrete invulling kan worden gegeven aan complementariteit tussen (Nederlandse) hulporganisaties en andere hulpactoren. Het zou goed zijn als dit nog eens expliciet wordt bevestigd.

De eis om minimaal 500.000 euro per land te besteden zien onze leden niet als productief. Hierdoor dreigen organisaties, vooral de kleinere, in hun landenkeuze nóg meer te worden beperkt en beleidsbeïnvloedende activiteiten – overigens vaak niet landenspecifiek - überhaupt ontmoedigd.

Onze leden vragen nadrukkelijk ruimte voor bepaalde regionale (grensoverschrijdende) of mondiale thema's. Hierover is uw notitie niet duidelijk.

## **2. Directe financiering**

De passage over de beoogde intensivering van directe financiering – NL ambassades financieren zuidelijke NGO's - roept bij onze leden veel vragen op. Er zijn diverse bezwaren:

- Voor bepaalde activiteiten zijn de ambassades principieel de verkeerde financieringspartner. Dit gaat met name om NGO's die in het land een kritische rol vervullen ten opzichte van de lokale overheid. In zo'n situatie zal directe financiering de bilaterale politieke relatie tussen Nederland en het land waarschijnlijk negatief beïnvloeden. Over directe financiering in fragiele staten is Partos zelfs bezorgd, omdat lokale NGO's juist daar uiterst kwetsbaar zijn. Wanneer de politieke lading van deze organisaties door financiële steun van de Nederlandse overheid wordt onderstreept, kan dit gevolgen hebben voor hun oppositionele rol tegen bestaande machtsstructuren. Bovendien wordt van deze Zuidelijke NGO's verwacht dat zij verantwoording afleggen aan “de autoriteiten” (p. 19). Dit werpt de vraag op hoe deze mensen een politieke rol kunnen vervullen in het veranderen van machtsstructuren, terwijl van hen een verantwoordingsplicht wordt verlangd jegens diezelfde machtsstructuren. Naast deze praktische bezwaren dient in dit verband ook gewezen te worden het gebrek aan ruimte in het diplomatieke verkeer van ambassades met hun gastland. Kunnen ambassades wel via directe financiering oppositie voeren tegen “de bestaande machtsstructuren”? In het verleden hebben vragen over

mensenrechtenschendingen geleid tot het verbreken van relaties met buitenlandse NGO's (bijv. Indonesië). Het thema mensenrechten wordt overigens node gemist in de beleidsnotitie.

- De huidige Nederlandse ambassades beschikken over onvoldoende capaciteit en expertise om uitgebreide netwerken met zuidelijke NGO's adequaat te onderhouden (o.a. monitoring, management & evaluatie). Bovendien zijn er (te) regelmatig wisselingen bij de ambassade- posten waardoor continuïteit van samenwerkingsrelaties niet kan worden gewaarborgd. Uit de recente gepubliceerde evaluatie met betrekking tot MFS I 'Juist Gemeten?' komt naar voren dat ambassades matig rapporteren en weinig blijf geven van belangstelling voor complementariteit met het maatschappelijk middenveld. De relaties met de diverse NGO's worden onvoldoende benoemd en benut.
- Een verschuiving van financiering van noordelijke NGO's naar NL ambassades betekent een kapitaalsvernietiging bij noordelijke NGO's en impliceert een forse kapitaalsinvestering bij ambassades. De verschuiving zal per saldo niet leiden tot een meer effectieve en efficiënte hulpverlening.

In de notitie wordt gesteld dat directe financiering vooral wenselijk is om ambassades in staat te stellen voeling te houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Dit is een begrijpelijke wens, maar kan op een andere manier invulling worden gegeven. Hierbij kan worden gedacht aan ronde tafel bijeenkomsten, die door de ambassade worden georganiseerd.

***2. Partos pleit ervoor dat financiering van lokale NGO's door de meest deskundige partij wordt uitgevoerd met het beste netwerk, uitgaande van de mogelijkheden die de context biedt.***

### **3. Bezuiniging**

Een derde zorgpunt betreft de bezuiniging. Onze leden begrijpen dat bezuiniging noodzakelijk is wegens de 0,8% norm, maar blijven zich hiertegen uitspreken. Zij vinden het moreel onaanvaardbaar dat op deze manier de kredietcrisis en de daaruit voortvloeiende economische crisis, die door het Westen is gecreëerd, wordt afgewenteld op ontwikkelingslanden. Deze landen worden substantieel door de crises getroffen, niet alleen door een verminderde vraag naar o.a. grondstoffen, maar met name door een substantiële afname van private geldstromen. Nu de private sector het laat afweten, is een extra investering vanuit de publieke sector juist noodzakelijk.

De bezuiniging op het budget voor maatschappelijke organisaties kan zelfs oplopen tot boven de 20%, wat fors hoger is dan de verwachte daling van het BNP. Dit wordt niet beargumenteerd en zal een negatieve impact hebben op de voortgang van de versterking van het maatschappelijk middenveld .

Uit een andere nota, 'Samen Werken aan Mondiale Uitdagingen', blijkt dat u de beleidskeuze heeft gemaakt om de bijdrage aan multilaterale instellingen te verhogen of te handhaven. Hier ligt echter –zoals u zelf erkent (zie pag 23) - geen gedegen analyse van de voor- en nadelen en de effectiviteit van de verschillende hulpkanalen aan ten grondslag. Partos pleit ervoor om zo'n analyse te maken, opdat een meer verantwoorde en zorgvuldige kanaalkeuze kan worden gemaakt.

Hoewel de bezuiniging van het bilaterale kanaal nog niet bekend is, leidt Partos hieruit af dat de impact van de daling van het OS-budget voor het civilaterale kanaal veel groter is dan voor de beide andere kanalen.

***3. Partos pleit ervoor dat de bezuiniging op het budget voor subsidies aan maatschappelijke organisaties gelijk loopt met de percentuele verlaging van het bnp en niet extra te bezuinigen.***

Uit de beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties komt geen coherente visie naar voren op de drie kanalen, laat staan een visie op IS beleid in brede zin, waarbij ook rekening wordt gehouden met diverse andere grote IS vraagstukken, zoals coherentie van beleid, WTO & eerlijke handel, vrede en veiligheid en globale vraagstukken zoals de voedselcrisis, de energiecrisis en klimaatverandering. De notitie zou aan kracht winnen indien de bredere IS visie in de nota was geïntegreerd.

Partos had voorts graag gezien dat de sterktes en de beperkingen van elk kanaal in de notitie aan bod waren gekomen, zodat keuzes tussen de kanalen worden verantwoord. Met deze beleidsnotitie maakt de Minister *de facto* de keuze om de bezuiniging op het OS-budget, zonder dat deze keuze wordt onderbouwd, voor een groot deel af te wentelen op maatschappelijke organisaties. Gezien de grote waardering voor de eigenstandige rol en de meerwaarde van deze organisaties in de beleidsnotitie, mag dit verrassend worden genoemd.

Tot slot maakt Partos bezwaar tegen de vertraging in het vrijgeven van evaluaties (o.a. met betrekking tot MFS I) en de stapeling van notities. Een zorgvuldige besluitvorming wordt daarmee onder druk gezet. En het leereffect van de evaluatie 'Juist Gemeten?' (evaluatie MFS I) is zo beperkt gebleven tot het ministerie. Een belangrijke aanbeveling rond de planning van beleidsdialoog, vertaling in subsidiekader, schrijven van aanvragen en mogelijkheid tot het horen van aanvragers in het beoordelingsproces, heeft onvoldoende ruimte gekregen. Dat neemt niet weg dat Partos als brancheorganisatie voor particuliere internationale samenwerking uiteraard bereid is om een bijdrage te leveren aan de verdere invulling van het beleidskader en de criteria van de eerste en tweede fase selectietoetsing.

Hoogachtend,



Marie-Trees Meereboer,  
Directeur Partos

Cc. Leden van de vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken