

Vergaderjaar 1994–1995

**23 900 V**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1995**

**Nr. 27**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 31 januari 1995

Hierbij bied ik u de **Jaarverslagen 1993<sup>1</sup>** aan van de vier **Medefinancieringsorganisaties Cebemo, Hivos, Icco en Novib**, waarin zij verantwoording afleggen over de wijze waarop in 1993 inhoud is gegeven aan de beleidsdoelstellingen van het Medefinancieringsprogramma (MFP).

In deze brief komen eerst de belangrijkste ontwikkelingen bij de Medefinancieringsorganisaties (MFO's) in het verslagjaar aan de orde. Vervolgens wordt nader ingegaan op de stand van zaken met betrekking tot de follow-up van de impactstudie, het overleg met de MFO's over mogelijke maatregelen met betrekking tot het aanscherpen van het financiële beheer en tenslotte de samenwerking tussen de MFO's.

Ik zal u afzonderlijk berichten over de resultaten van de programma-evaluaties die in de periode 1992–1994 werden uitgevoerd. Dit betreft drie programma-evaluaties uitgevoerd binnen de cyclus «Duurzaam landgebruik»; drie programma-evaluaties met het thema «Mensenrechten» en drie programma-evaluaties over verschillende onderwerpen: «Schaalvergroting bij NGDO's in Latijns-Amerika»; «Genderbeleid van NGO's in Peru en Colombia» en «Non-formal education programmes in South India».

#### **1. Algemeen**

In 1993 was f 416,8 mln., 6,75% van de OS-begroting, bestemd voor het Medefinancieringsprogramma en het Programma Voedselzekerheid en Voedingsverbetering. In het kader van het Medefinancieringsprogramma werd in Azië f 100,7 mln. gecommitteerd, f 149,5 mln. in Afrika en f 154,7 mln. in Latijns-Amerika.

De belangrijkste sectoren waren sociale opbouw, primaire productie en institutionele ontwikkeling. Door de MFO's werden 281 projectevaluaties uitgevoerd, 110 in Azië, 89 in Afrika en 82 in Latijns-Amerika. Onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van DGIS en de MFO's werden in het

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

verslagjaar zeven veldstudies verricht in het kader van programma-evaluaties.

## **2. Beleidsontwikkelingen**

### *2.1 Cebemo*

In 1993 werden verschillende nota's opgesteld op thematisch/sectoraal gebied alsmede voor continentaal en landenbeleid. De beleidsnota's «Vrouwen en Ontwikkeling» en «Bevolking en Armoede» vormden de basis voor intensieve activiteiten van Cebemo voor en tijdens de Bevolkingsconferentie in Caïro in 1994. Kernpunt in de eerste nota is dat vrouwen een cruciale rol dienen te spelen bij armoedebestrijding aan de basis. Culturele en religieuze omstandigheden zijn van grote invloed op de mate waarin vrouwen die rol ook werkelijk kunnen spelen, en de wijze waarop de positie van vrouwen kan worden versterkt op korte termijn. Ondersteuning van dit proces vanuit het noorden dient hierop te worden afgestemd. Verbetering van de sociaal-economische positie van vrouwen zal, naast de inzet van medische geboortebeperringstechnieken, naar verwachting een beperkende invloed hebben op de bevolkingsgroei.

In 1993 werd de interne reorganisatie afgerond. De administratieve organisatie werd herzien, taken en bevoegdheden werden gedecentraliseerd en de organisatie als geheel werd afgeslankt. Op korte termijn hoopt Cebemo hiermee de efficiency en de kwaliteit van het werk van de organisatie te verhogen.

De taken van het stafbureau evaluatie en onderzoek werden aangescherpt. Behalve met verspreiding van relevante kennis, gebaseerd op onderzoeksrapporten en nota's, is deze afdeling belast met het ontwikkelen van een integraal evaluatiebeleid. De regionale afdelingen bepalen in het algemeen zelf hun evaluatiebeleid, waarbij uiteraard wel rekening wordt gehouden met prioritaire thema's en aandachtspunten. De resultaten van de evaluaties kunnen derhalve direct door de betreffende afdelingen en hun counterparten worden benut. Het ligt in de bedoeling op grond van een meer integrale aanpak de resultaten van afzonderlijke evaluaties op systematische wijze te koppelen aan algemene beleidsontwikkeling.

Ditzelfde geldt ten aanzien van de verspreiding van relevante bevindingen uit programma-evaluaties uitgevoerd in samenwerking met het DGIS.

Een belangrijk besluit betrof de integratie van de werkapparaten van Cebemo en de Vastenactie met het doel te komen tot een betere onderlinge afstemming en versterking van structurele ontwikkelingsactiviteiten in het zuiden en van ontwikkelingseducatie en fondsenwerving in het noorden. Eind 1994 heeft deze intentie formeel zijn beslag gekregen.

Teneinde te komen tot onderlinge afstemming van structurele, noodhulp- en rehabilitatieactiviteiten is met Mensen in Nood een gemeenschappelijk bureau opgezet voor noodhulp en Oost-Europa.

In het kader van beleidsondersteuning en technische advisering met betrekking tot projecten werd samen met Icco gewerkt aan de opzet van een gemeenschappelijke pool van deskundigen. Inmiddels heeft dit geleid tot een eenheid voor technische advisering, die onderdeel vormt van Icco.

### *2.2 Hivos*

In 1993 vond bij Hivos een ingrijpende beleidsdiscussie plaats, die

resulteerde in een strategisch ondernemingsplan (1994–1997) met daarin twee nieuwe initiatieven: het Noord–Zuid Plan en het Hivos Cultuur Fonds.

Het Noord–Zuid Plan is een gezamenlijk initiatief van Hivos en de Triodos Bank. Het plan biedt mensen in het Noorden een daadwerkelijke mogelijkheid om via een speciale rekening spaargelden in te zetten bij leningen t.b.v. economische ontwikkelingen in het Zuiden. Ook bestaat de mogelijkheid direct deel te nemen in het risico van de kredietverlening aan organisaties in het Zuiden. Door de samenwerking tussen Hivos en Triodos Bank worden ontwikkelings- en bancaire expertise gebundeld.

Via het Hivos Cultuur Fonds, dat zich nog in een voorbereidend stadium bevindt, gaat Hivos steun geven aan activiteiten op het gebied van kunst en cultuur in ontwikkelingslanden. Dit zal tot uiting komen in het projectenbeleid in het Zuiden, alsook in de Nederlandse campagnes van Hivos. Thema van de Hivos-publiekscampagne in 1993 was «Open voor Afrika» waarin de handel met en cultuur van Afrika centraal stonden.

Hivos heeft vanaf 1993 actief deelgenomen aan de voorbereidingen van de grote internationale conferentie over bevolking en ontwikkeling in Caïro (september 1994).

Met Novib en SNV is in 1993 besloten om gezamenlijk de DRA (Disaster Relief Agency) op te richten. DRA is een seculier getinte, dienstverlenende organisatie die noodhulpprogramma's uitvoert in opdracht van Nederlandse organisaties en partners in het Zuiden en Oost-Europa.

### 2.3 *Icco*

In 1993 stelde het Icco-bestuur de nota «Tekenen van Hoop» vast. Deze borduurt voort op de kernpunten uit de nota «Gerechtigheid en Barmhartigheid» uit 1987, zoals het streven naar een rechtvaardiger verdeling in de wereld en het belang van de menselijke waardigheid. Vanuit deze uitgangspunten wordt een meer doelmatige benadering van het ontwikkelingsvraagstuk gekozen en wordt een aantal duidelijke beleidskeuzes gemaakt. Icco ziet het verstrekken van financieringen als haar kerntaak. Beleidsbeïnvloeding en voorlichting worden, gezien de doelstelling van Icco, als gelijkwaardige taken gezien. Onder andere vanwege het ontbreken van middelen om deze taken zelfstandig uit te voeren is gekozen voor een bundeling van krachten met andere organisaties.

Het Bureau Beleidsbeïnvloeding Ontwikkelingssamenwerking (BBO) opgericht door Icco, Cebemo en een aantal andere organisaties is voor Icco het kanaal voor de beleidsbeïnvloeding in het Noorden. Daarnaast steunt Icco zuidelijke partners die zich actief inzetten voor beleidsbeïnvloeding.

Activiteiten in het kader van voorlichting worden verricht in het verband van Zending, Werelddiakonaat en Ontwikkelingssamenwerking (ZWO). Icco is daarbij instrumenteel als bron van materiaal voor ontwikkelingseducatie.

De samenwerking binnen het protestants-christelijke netwerk manifesteert zich in verschillende verbanden, te weten:

- a) binnen het netwerk van participanten van Icco;
- b) het samenwerkingsverband Zending Wereldraad en Ontwikkelingssamenwerking (zie boven);
- c) binnen de internationale oecumene in het algemeen en met de Europese zusterorganisaties in het bijzonder.

Met de participanten, vertegenwoordigd in het bestuur van lcco, vindt op dit moment een dialoog plaats over de wijze waarop deze aan hun medeverantwoordelijkheid voor het voortbestaan van lcco invulling kunnen geven.

In internationaal oecumenisch verband heeft lcco deelgenomen aan het project Discerning the Way Together (DWT), een gezamenlijke inspanning van Evangelische Zenstralstelle für Entwicklungshilfe, Brot für die Welt, Christian Aid en lcco in het noorden. De inbreng uit het zuiden werd gecoördineerd door de Wereldraad van Kerken. DWT heeft voor de betrokken organisaties uit het noorden geresulteerd in aanbevelingen op het gebied van training, rapportages, penvoederschap, veldstructuren, beleidsbeïnvloeding en beleidsreflectie.

De nota «Tekenen van Hoop» is, samen met de in gang gezette reorganisatie, de gemoderniseerde administratieve organisatie en de nieuwe voorschriften voor projectbehandeling, onderdeel van het proces tot interne kwaliteitsverbetering.

lcco richtte zich in 1993 nog op ongeveer 80 landen; in het kader van de beleidsherziening wordt dit aantal, mede naar aanleiding van de impactstudie, teruggebracht tot 50 landen. Sectoraal ligt het accent op «empowerment», sociale basisvoorzieningen, plattelandontwikkeling en inkomensverbetering. Alle financieringen worden getoetst op de thema's mensenrechten, gender en milieu. In het beleid krijgen de doelgroepen inheemse volken, vrouwen en gehandicapten nadrukkelijk een plaats.

Via beleidsconsultaties die o.a. reeds op de Filippijnen en in Afrika plaatsvonden, betreft lcco de partners bij de beleidsontwikkeling per regio en/of sector. Met inachtneming van de opvattingen van de partners neemt lcco de uiteindelijke besluiten over prioritaire thema's, concentratie en financieringsvormen.

Beheersmatig heeft lcco maatregelen genomen die leiden tot een beter inzicht in werkprocessen en de kostenposten.

In de projectbehandeling staan het nieuwe Kern Informatie Document en het Beoordelingsmemorandum borg voor een meer systematische benadering van financieringen. De uitvoeringscapaciteit van de partner speelt in het geheel een belangrijker rol. Dit komt onder meer tot uiting bij evaluaties. Evaluatieresultaten met een negatieve uitkomst leiden altijd tot maatregelen. Waar de verwachting dit rechtvaardigt zal een bijgesteld vervolproject met de partner worden aangegaan. In geval van gebleken onbetrouwbaarheid van de partner wordt de relatie verbroken. Bij een, ook na jaren, te beperkte capaciteit van de partner kiest lcco voor een afbouwfase.

#### *2.4 Novib*

Novib tracht door middel van de zogenoemde Novib-methode de samenhang tussen haar verschillende activiteiten aan het publiek duidelijk te maken.

De Novib-methode staat voor het «behalen van duurzame resultaten dankzij een structurele werkwijze» hetgeen overigens op zich geen nieuwe benadering behelst en door de Novib al jaren in praktijk wordt gebracht. Novibs activiteiten bestaan uit projectenwerk, voorlichting en campagnes en lobby in het noorden.

Novib houdt vast aan drie belangrijke thema's, die als een rode draad in de activiteiten terugkomen: milieu, mensenrechten, vrouwen en ontwikkeling. Het aantal milieurelevante partners neemt geleidelijk aan toe, de deskundigheid van Novib-staf op het gebied van milieu wordt bevorderd. Voor wat betreft vrouwen en ontwikkeling wordt de doelstelling om 10%

van het partnerbestand uit vrouwenorganisaties te laten bestaan, gehandhaafd.

Novib tracht de werving van eigen fondsen te intensiveren. Voor 1994 werd een toename hiervan van f 1,5 mln. begroot. Uit het jaarverslag over 1993 bleek, dat het aantal vaste donateurs is gegroeid en het aantal incidentele donateurs gedaald, en dat de Postcode Loterij in de loop der tijd een vaste inkomstenbron is geworden.

Novib heeft zich als lid aangesloten bij Oxfam International en presenteert zich als zodanig in het buitenland. Dit lidmaatschap zal het werk van alle afdelingen bij Novib gaan beïnvloeden.

De samenwerking dient een aantal strategische doelen zoals de vergroting van Novibs lobby-invloed in internationaal verband, vergroting van efficiëntie door gebruikmaking van elkaars capaciteit op het gebied van onderzoek, projectervaring, fondsenwerving en publiekseducatie etc. Ten aanzien van de samenwerking in het zuiden betekent dit afstemming van beleid, gezamenlijke financieringen en gebruikmaking van elkaars veld- en consulentenstructuren.

Dankzij het invoeren van het Systeem Project Informatie (SPIN) is het beheer van de projectcyclus sterk verbeterd.

### **3. Follow-up Impactstudie**

Sinds het bekend worden van de resultaten van de impactstudie hebben de MFO's veel aandacht besteed aan de uitvoering van de aanbevelingen uit deze studie. De aanbevelingen zijn door de MFO's vertaald in zowel individuele als gemeenschappelijke agendapunten. Met het oog op de uitvoering en bewaking van met name de gemeenschappelijke agenda is het GOM-secretariaat tijdelijk uitgebreid met een extra medewerker. De MFO's hebben mij regelmatig op de hoogte gehouden van de stand van zaken door middel van tussentijdse rapportages en informatie in de Jaarverslagen alsmede via het reguliere overleg dat ik met hen voer. In februari 1995 zal de eindrapportage gereed zijn.

Kern van de aanbevelingen is de verhoging en bewaking van kwaliteit.

De MFO's hebben inmiddels veel aandacht besteed aan kwaliteitsverbetering op de verschillende niveaus.

Alle MFO's hebben een reorganisatieproces achter de rug, gericht op het verbeteren van de administratieve organisatie en de interne controle, de AO/IC.

In de afgelopen periode heeft een aantal regio- en sectorbeleidsdocumenten het licht gezien. De MFO's hebben op individuele basis methoden voor planning, monitoring en evaluatie ontwikkeld.

In GOM-verband worden NGO-deskstudies uitgevoerd voor Bangladesh, Tanzania en Uganda alsmede een landenanalyse van Bolivia. Doel is het in kaart brengen van het NGO-veld in de context van het betreffende land. Na afronding zullen seminars plaatsvinden over deze landenstudies.

In GOM-verband wordt tevens gewerkt aan de operationalisering van een aantal begrippen en prioritaire thema's: structurele armoedebestrijding, genderbeleid, milieu en mensenrechten.

De MFO's hebben veel geïnvesteerd in opleiding en training van eigen staf zowel op het gebied van management/organisatie als op relevante beleidsthema's.

In de relatie met partnerorganisaties wordt veel aandacht besteed aan de duurzaamheid van interventies en aan organisatieopbouw. Het invoeren van systemen voor monitoring en rapportage bij de partners wordt bevorderd en ondersteund. Zo is Novib in '93 begonnen met het invoeren van een nieuw financieel rapportagesysteem, terwijl Icco de voorbereidende fase hiervoor onlangs heeft afgerond.

Het proces met betrekking tot het streven naar verzelfstandiging c.q. het verminderen van donor-afhankelijkheid van partnerorganisaties verloopt vrij moeizaam. Voor wat betreft financiële verzelfstandiging ligt steeds meer nadruk op sparen en krediet en op financieringsvormen als leningen en garantiestellingen. Met name Hivos en Novib geven hieraan prioriteit en ontwikkelen een instrumentarium. Icco is in 1994 begonnen met het exploreren van dit terrein. Novib geeft door middel van workshops voorlichting aan de partners over alternatieve financieringsvormen.

Op het gebied van maatschappelijke verzelfstandiging wordt thans een eerste programma-evaluatie uitgevoerd in Afrika.

Het doel is meer zicht te krijgen op de factoren die, naast de technische en managementcapaciteit van een organisatie, van invloed zijn op de rol en de mogelijkheden van een NGO binnen een maatschappij. Het ligt in de bedoeling meer programma-evaluaties uit te voeren met het oog op beleidsontwikkeling en operationalisering van het meerduidige begrip «institutionele ontwikkeling».

Naast de hierboven genoemde maatregelen ter versterking van de AO/IC, de projectcyclus en de capaciteiten van de uitvoerende organisaties is ten behoeve van verhoging van kostenbewustzijn en kosten-effectiviteit in GOM-verband onderzoek gaande om voor verschillende soorten projecten en programma's een methodiek van impact-meting te ontwerpen en de verhouding tussen kosten en opbrengsten van de projecten in kaart te brengen. Het invoeren van kosten-baten-technieken blijkt in relatie tot de specifieke MFP-activiteiten (kleinschalig, lokaal initiatief, doelgroeporganisaties) niet eenvoudig.

#### **4. Het financieel beheer**

Het decharge-overleg over de Financiële Jaarverantwoordingen 1993 is gebaseerd op de afspraken in het Financieel Reglement van de MFP-overeenkomst en de wijze waarop de MFO's deze zijn nagekomen.

Geconstateerd is dat, op enkele kleine punten na, de afspraken in het Financieel Reglement helder en ook afdoende mogen worden geacht om goed financieel beheer mogelijk te maken.

De implementatie door de MFO's is in het algemeen conform de afspraken; alle MFO's hebben een goedkeurende accountantsverklaring gekregen en aan alle vier kon decharge worden verleend over het in 1993 gevoerde financiële beheer in het kader van het MFP.

Goed en inzichtelijk financieel beheer is een voorwaarde voor een goede uitvoering van projecten en programma's. Hierboven gaf ik reeds aan dat de MFO's intern, waar nodig, maatregelen ter verbetering van de AO/IC hebben getroffen, en het financieel beheer van projecten aan de hand van een aantal financiële richtlijnen een duidelijke plaats hebben gegeven in de projectcyclus. Met behulp van geautomatiseerde informatiesystemen is betere monitoring mogelijk. Met de partners worden afspraken gemaakt over de financiële rapportages, de kwaliteit van de financiële staf en van de boekhouding.

Hoewel in het algemeen kan worden gesteld dat financiële aspecten van projecten, programma's en van de uitvoerende organisaties meer en diepgaander aandacht krijgen, werd naar aanleiding van de kwestie Aware met de MFO's gesproken over mogelijke aanvullende maatregelen, met name in de relatie tussen de MFO en haar partner, teneinde te komen tot een zo goed mogelijke afdekking van risico's (zie mijn brief aan u DPO-030/94 d.d. 28 juni 1994).

Op basis van dit overleg zullen met de MFO's aanvullende afspraken gemaakt worden ten aanzien van de volgende punten:

- inventarisatie van volgens lokale maatstaven gekwalificeerde accountants;
- afdekking van een toenemend deel van de bestedingen uit het MFP binnen enkele jaren (1997) door een lokaal afgegeven accountants-verklaring per activiteit;
- aard en inhoud van de opdracht aan de accountant;
- jaarlijkse streekproefsgewijze controlemissies door de MFO's bij hun partners;
- training van de partners op financieel/managementgebied;
- het stimuleren van met name de grotere partners om jaarverslagen te publiceren;
- opgave door de uitvoerende organisatie van de actuele liquiditeitspositie bij liquiditeitsaanvragen aan de MFO.

## **5. Samenwerking**

### *5.1 Onderling, in GOM-verband*

Via institutionele en ad hoc overlegstructuren vinden tussen de MFO's onderling afstemming, informatie-uitwisseling en, waar mogelijk, gemeenschappelijk optreden plaats. Onderwerpen betreffen beleid, beheer, procedures, politieke stellingname etc.

Genoemd kunnen worden het directeurenoverleg, een werkgroep evaluatie en beleid en continentale sectieberaden.

Op basis van afspraken in de MFP-overeenkomst wordt, voorzover relevant op ad hoc basis, via deze structuren eveneens overlegd met het DGIS, bijv. in het reguliere GOM-DPO-overleg, participatie van DPO in de werkgroep evaluatie en beleid en overleg tussen de GOM-sectieberaden met de voor hen relevante landebureaus.

### *5.2 Met andere organisaties in Nederland*

In Nederland werken de MFO's gezamenlijk samen met een aantal andere ontwikkelings- en milieu-organisaties, zoals SNV, de ontwikkelingsafdelingen van CNV en FNV etc. Daarnaast onderhoudt elke MFO samenwerkingsverbanden met verwante organisaties. Op ad hoc basis worden allianties gevormd voor gemeenschappelijke doelstellingen.

Bij lobby en beleidsbeïnvloeding werkt Hivos samen in de Zuid-Noord Federatie, een bundeling van 11 organisaties op het terrein van ontwikkeling, onderzoek, milieu en eerlijke handel. Binnen het BBO werken Icco en Cebemo op dit terrein samen met andere kerkelijke organisaties.

Icco en Cebemo richtten onlangs een gemeenschappelijke stichting op, IC Consult, met de bedoeling de technische advisering voor beide organisaties te combineren.

### *5.3 Internationale samenwerking*

Elke MFO is aangesloten bij een Europees netwerk van verwante

organisaties, dat invloed tracht uit te oefenen op het Europese beleid en coördinatie van beleid en uitvoering in het veld nastreeft tussen gelijkgezinde organisaties en hun partners. Dit betreft voor Cebemo het katholieke netwerk Cidse, voor Icco de oecumenische organisatie Adprodev; Hivos en Novib maken beide deel uit van het neutrale Eurostep.

Het samenwerkingsverband tussen Novib en Oxfam International werd reeds eerder genoemd.

Daarnaast zijn alle MFO's actief in het NGO-EU-Liaisoncommittee, dat naast beïnvloeding van het Europese ontwikkelingsbeleid streeft naar coördinatie en stroomlijning van de EU-ontwikkelingshulp via NGO's.

Bij de financiering van partners in het zuiden wordt samengewerkt door afstemming van activiteiten binnen de continentale sectieberaden. Ook vindt in een beperkt aantal gevallen gemeenschappelijke financiering plaats door twee of meer MFO's. In principe worden niet dezelfde partners gesteund, tenzij er strategische of efficiency-overwegingen zijn dit wel te doen.

Daarnaast heeft in beperkte mate uitruil van landen in Midden Amerika plaatsgevonden tussen Hivos en Novib; in enkele landen, zoals Mozambique, bestaan afspraken over regionale concentratie van middelen.

Ik ben voornemens met de MFO's overleg te voeren over de mogelijkheden tot gemeenschappelijke training van partners en gezamenlijk onderzoek.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
J. P. Pronk