

Vergaderjaar 1996–1997

25 000 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1997

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Hierbij bied ik u aan **de jaarverslagen 1995 van de vier medefinancieringsorganisaties (MFO's): Balance (Vastenactie/Cebemo), Hivos, Icco en Novib.**¹

In deze rapportage leggen de MFO's verantwoording af over de wijze waarop in 1995 inhoud is gegeven aan de beleidsdoelstellingen van het Medefinancieringsprogramma. In 1995 was voor het Medefinancieringsprogramma een bedrag van f 450,8 mln. ex Cat. IVa beschikbaar. In totaal bedroeg dit 7% van het hulpplafond. Daarnaast werd f 47,7 mln. gecommitteerd voor projecten via de vier Medefinancieringsorganisaties in het kader van het zogenaamde Additionele Programma. In het najaar heb ik besloten de financiële bijdrage aan het programma de komende jaren te verhogen met 0,25% per jaar tot 8% in 1999.

1. Beleidsontwikkelingen

De eindrapportage over de follow-up van de in 1991 gepubliceerde Impactstudie kreeg in 1995 zijn beslag in de notitie «Met het oog op kwaliteit». Hieruit blijkt dat de Medefinancieringsorganisaties de kritische opmerkingen uit de genoemde studie verwerken in maatregelen ter verhoging van de kwaliteit van hun werk. Nieuwe beleidsontwikkelingen zijn vastgelegd in de notitie Nieuwe Wegen die in 1995 werd gepubliceerd. In het algemeen hebben de Medefinancieringsorganisaties zich in 1995 gericht op consolidatie en uitwerking van de ideeën die in deze studie werden gelanceerd. Enkele punten hieruit zijn:

- De MFO's streven ernaar om 50 procent van de beschikbare fondsen te besteden aan sociale ontwikkeling, waarbij geïnvesteerd wordt in mensen, hun organisaties en hun werk.
- De MFO's willen meer werkrelaties aangaan met Nederlandse organisaties, zoals milieu-, consumenten- en mensenrechtenorganisaties en gezamenlijk de samenwerking met soortgelijke maatschappelijke organisaties in het Zuiden intensiveren.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

– De MFO's hebben nieuwe afspraken gemaakt over de verdeelsleutel binnen het Medefinancieringsprogramma. Voor de komende periode zal worden toegewerkt naar een verdeling van 60% voor Icco/Bilance en 40% voor Novib/Hivos.

1.1 Cijfers

In absolute zin zijn de bestedingen voor activiteiten in Afrika in 1995 gestegen. Percentagegewijs komt dit alleen bij twee organisaties tot uitdrukking. Opvallend is de relatief verminderde aandacht voor Latijns Amerika en een stabilisatie in de uitgaven voor Azië. Het voornemen om meer aandacht aan de programma's in Afrika te besteden zal de komende jaren duidelijker tot uitvoering komen.

Bestedingen MFO's 1995 in percentages:

	Afrika		L. Amerika		Azië		Overig*	
	94	95	94	95	94	95	94	95
Bilance	33.5	33.3	39.9	37.8	25	25.4	1.6	3.5
Hivos	34	37	38	44	17	19	4.6	6.5
Icco	34	35	30	30	29	29	6	7
Novib	30	29	31	31	31	32	7	8

* is wereldwijd, Midden en Oost-Europa en Nederland

Verdeling nieuwe committeringen medefinancieringsfondsen over sectoren in 1995, in procenten (1994 tussen haakjes):

	BILANCE		HIVOS		NOVIB		ICCO	
primaire prod. sector	23	(21)	6	(15)	16	(21)	25	(23)
overige econ. activ.	8	(7)	14	(6)	18	(11)	8	(9)
habitat, incl. milieu	4	(8)	14	(5)	4	(4)	5	(3)
gezondheidszorg	8	(8)	2	(3)	3	(4)	11	(11)
onderwijs & training	8	(13)	6	(5)	4	(5)	7	(5)
noodhulp	1	(1)	0	(0)	4	(8)	1	(1)
mensenrechten en juridische bijstand	12	(5)	11	(8)	10	(12)	9	(9)
sociaal opbouwwerk	24	(26)	26	(20)	22	(16)	18	(24)
communicatie	3	(2)	1	(1)	5	(9)	4	(4)
counterpartopbouw	9	(9)	20	(37)	12	(10)	12	(11)
Totaal	100		100		100		100	

1.2. Sociale ontwikkeling

De MFO's hechten veel belang aan de uitkomsten van de Sociale Top die in 1995 werd gehouden. Zij zijn voornemens om meer gelden beschikbaar te stellen voor sociale ontwikkeling (bedoeld als «toegang tot sociale basisvoorzieningen zoals veilig drinkwater, basisonderwijs en gezondheidszorg»). In 1995 gaat het om de volgende percentages bestedingen aan sociale voorzieningen:

Bilance:	24.3%
Hivos:	18.2%
Icco:	22.1%
Novib:	18.6%

In de jaarverslagbesprekingen is per organisatie besproken welke ontwikkelingen in het afgelopen jaar hebben plaatsgevonden en welke ontwikkelingen men in dit opzicht verwacht.

Icco en Bilance profileren zich op de sectoren «onderwijs» en «gezondheidszorg». Icco kiest voor een beperkte formulering, waarbij geconcentreerd wordt op basic education en basisgezondheidszorg (tezamen 18%). Dit percentage groeit geleidelijk. Het merendeel van de activiteiten van

Bilance (70%) is erop gericht om mensen zelf door voldoende kennis, inkomen en invloed, in staat te stellen om toegang te verwerven tot voorzieningen op het gebied van veilig water, basis gezondheidszorg, basic education, adequate sanitaire voorzieningen en betere woonomstandigheden. Hierbinnen vallen ook activiteiten op het gebied van gezondheidszorg (8.8%) en basic education (11.8%). Hivos geeft aan dat men niet hoger komt dan 41.4% volgens de hogergenoemde door het GOM gehanteerde definitie. Men heeft bewust gekozen om niet actief te zijn op de thema's «onderwijs» en «gezondheidszorg», maar wel op andere die Hivos rekent onder «sociale ontwikkeling», zoals «sociaal krediet» en «microfinancieringen». Novib besteedde in 1995 53% aan sociale ontwikkeling als geheel. In het kader van de discussie over het onderdeel «basic social services» heeft Novib laten weten zich niet te richten op de «delivery of basic needs» maar zoekt het liever in een mix van toegang tot en – na de sociale top – op een investering in sociale basisvoorzieningen. Een intern onderzoek naar de feitelijke bestedingen van Novib in de sectoren «basic health care, basic education, environmental health en nutrition support» levert voor 1995 een percentage van ruim 18% op. Ook voert men een discussie over «kwaliteit» en «kwantiteit» in Oxfam-verband.

Bovenstaand beeld wijst op verschillende interpretaties van de MFO's van het begrip «sociale ontwikkeling». Het streven is om in de nabije toekomst tot een eenduidigere interpretatie te komen. In overleg met het ministerie zal de rapportage per sector worden afgestemd op de sectoren en dimensies die het ministerie hanteert. Het ministerie zal op korte termijn in overleg treden met de MFO's over de definiëring van «sociale ontwikkeling».

In april 1995 is een project gestart dat moet leiden tot het geautomatiseerd aanleveren van de projectgegevens van de MFO's aan het departement. Het systeem zal naar verwachting aan het einde van 1996 operationeel zijn. Op basis van dit systeem zullen in de toekomst met de MFO's afspraken worden gemaakt over harmonisatie van de definities van de belangrijkste beleidsdimensies en sectoren.

1.3 Ontwikkelingen per organisatie

1.3.1 HIVOS

Hivos heeft de aangekondigde profilering op twee beleidsthema's, economie en cultuur, doorgezet. In de toekomst zullen ongeveer 80% van de bestedingen gericht zijn op de Hivos speerpunten (economie, cultuur, gender, milieu en mensenrechten); daarbij is het streven om 40% te besteden aan economie en cultuur. Het Hivos Triodos Fonds (als voertuig op terrein van microfinancieringen) en het Hivos Cultuur Fonds (op het specifieke gebied van kunst en cultuur) zijn daarbij belangrijke instrumenten. Hivos is actief op zoek naar samenwerking met andere organisaties in Nederland, zoals bijvoorbeeld de Triodosbank, het Aids Fonds, Fair Trade en Hubert Bals Fonds.

Van de vier MFO's is Hivos de organisatie die zich het minst richt op directe armoedebestrijding maar veel meer op indirecte zoals via de microfinancieringen. Ook richt Hivos zich meer op maatschappij-opbouw via institutionele ontwikkeling.

1.3.2 BILANCE

Het jaar 1995 was het eerste jaar van de nieuwe organisatie die ontstond na de fusie tussen stichting bisschoppelijke Vastenactie en stichting Cebemo. Vastenactie ontleent haar kracht in het bijzonder aan bewustwordings- en fondsenwervende activiteiten in Nederland. Cebemo

ontwikkelde door de uitbouw van het projectenwerk en het daarmee verbonden partnernetwerk als ontwikkelingsorganisatie een brede deskundigheid en professionaliteit. Door de integratie van beide ontstond een veelzijdige organisatie die projectfinanciering in landen van het Zuiden en Midden- en Oost Europa verbindt met bewustwording, actie, lobby, voorlichting en fondsenwerving in Nederland. Onderdeel van het nieuwe beleid is de wens om in overleg met de partnerorganisaties elkaar aan te spreken op gemaakte afspraken. Als voorbeeld hiervan loopt het positieve aktie-beleid van de eigen organisatie parallel met het gender-beleid in het projectenwerk.

In het verslagjaar werd een begin gemaakt met een geautomatiseerd systeem waarin de beleidscyclus optimaal zal worden gerelateerd aan de projectsturingscyclus. Een en ander zal in 1996 zijn volledig beslag krijgen.

In juni 1996 presenteerde Vastenaktie/Cebemo zich onder de nieuwe naam «Bilance».

1.3.3 ICCO

Icco is een tijdperk van consolidatie begonnen. Men wil nu uitvoering geven aan de ideeën die ten grondslag liggen aan de reorganisatie die in 1994 heeft plaatsgevonden. Verantwoordelijkheden voor financiën en beleid zijn gedelegeerd naar de regiotteams. Op organisatieniveau zijn thema's en speerpunten vastgesteld. De directie zorgt voor aansturing op basis van jaarplannen en -verslagen van de teams en door middel van monitoring op centraal niveau. Bovendien stelt zij middelen beschikbaar voor nieuwe initiatieven (al dan niet organisatiebreed). Icco heeft de tekorten van de voorgaande jaren weggewerkt en heeft nu meer ruimte voor nieuwe initiatieven (zoals bijvoorbeeld Ecohout).

Icco streeft naar een nauwere samenwerking met de protestants christelijke achterban, waarmee onder meer extra inkomsten worden verworven en het draagvlak verbreed. De samenwerking met Dienst over Grenzen (DoG) en de Stichting Oecumenische Hulp (SOH) wordt geïntensiveerd. In haar informatieverstrekking richt Icco zich op de kerkelijke achterban en groepen met een speciale belangstelling voor het ontwikkelingswerk. De visie van partners overzee neemt hierbij een centrale plaats in.

1.3.4 NOVIB

Novib heeft na de Sociale Top in 1995 haar strategie gewijzigd. Tot voor kort richtte Novib zich op het aspect van toegang tot sociale basisvoorzieningen, nu wil Novib ook investeren in het aanbod hiervan. Novib wil echter niet teveel in de richting schuiven van «service delivery» om parallel-financiering met overheden te voorkomen. Een uitvloeisel van de Sociale Top is Novib's actieve betrokkenheid bij het «social watch» initiatief, waarbij een aantal NGO's de actie van nationale overheden kritisch volgt ten aanzien van tijdens de Sociale Top gemaakte afspraken.

Op het terrein van financiële diensten, waaronder het leningenbeleid, heeft Novib zichzelf twee jaar de tijd gegeven om in de behoefte aan een professionele aanpak te voorzien.

Novib stemt veel af met andere leden van het Oxfam-netwerk. Voorbeelden van afstemming binnen Oxfam zijn projectfinanciering, gezamenlijk beleid en gezamenlijke lobby. Ook zijn er afspraken gemaakt over een gezamenlijk Oxfam-team voor noodhulpsituaties.

Met name met Oxfam UK bestaat een intensieve samenwerking.

2. Evaluaties

De MFO's onderscheiden verschillende typen evaluaties. Externe project-evaluaties worden uitgevoerd in opdracht van de MFO in samenspraak met de partnerorganisatie en meestal op basis van de afgesloten overeenkomst. Daarnaast bestaan de interne- of zelf-evaluaties van partnerorganisaties. Deze zijn onderdeel van het eigen monitoring- en evaluatie-systeem van de partner. Zelf-evaluaties komen voort uit de eigen behoeften van de partnerorganisaties en garanderen daarmee een adequate terugkoppeling van resultaten. Het is beleid van de MFO's om de inhoudelijke capaciteit van de partnerorganisatie op dit punt te versterken.

Op eigen initiatief voeren de MFO's zgn. thematische evaluaties uit. Dit zijn meer programmatisch georiënteerde beleidsstudies naar bijvoorbeeld het gevoerde beleid in een bepaald land. Voorbeelden van in 1995 verrichte studies zijn onder meer een onderzoek naar de kwaliteit van monitoring en evaluatie-systemen bij partnerorganisaties, een analyse van het eigen gender-beleid, het interne projectenbeheer en onderzoek naar methodieken voor impact-evaluaties.

In samenwerking met het ministerie worden de zgn. (externe) programma-evaluaties uitgevoerd. Dit zijn thematische evaluaties naar onderdelen van de uitvoeringspraktijk van de MFO's in het kader van de medefinancieringsovereenkomst. Bij de uitvoering van deze programma-evaluaties wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van resultaten van project- en zelf-evaluaties.

– Projectevaluaties

In het totaal hebben de MFO's een 330-tal projectevaluaties uitgevoerd, waarvan 109 in Azië, 106 in Afrika en 114 in Latijns Amerika. Een globale analyse van deze evaluaties leert dat de projecten vooral sterk zijn in het bereiken van de doelgroep en de analyse van ontwikkelingsproblemen. Partnerorganisaties voeren steeds vaker een actief gender-beleid. Ook blijkt de vorming van nationale netwerken van NGO's een effectief instrument te zijn voor maatschappij-opbouw.

Aanbevelingen van deze evaluaties betreffen met name het financieel management, het functioneren van monitoring en evaluatie-systemen en effect-meting. Soms is versterking van sectorale capaciteit een aanbeveling.

– Programma-evaluaties

In het verslagjaar werd de cyclus van deze evaluaties op het terrein van duurzaam landgebruik afgerond met een publicatie. Deze is naar de Kamer toegegaan. Momenteel is in samenwerking met de MFO's een follow-up uitgevoerd in de vorm van een seminar, dat moet resulteren in concrete beleidsuitgangspunten van de medefinancieringsorganisaties voor de uitvoering van dit thema.

De in 1995 gestarte cyclus programma-evaluaties met als thema «Inkomen Genererende Activiteiten» leverde reeds een aantal belangwekkende inzichten op. Gebleken is dat bij partnerorganisaties de behoefte om door middel van kredietverlening meer structurele ontwikkelingsprocessen in gang te zetten, toeneemt. Professionaliteit bij het opzetten van dergelijke programma's is van groot belang om te voorkomen dat doelgroepen onbedoeld in de financiële problemen komen. Bij de besluitvorming hierover zullen overigens de positieve ervaringen met kredietprogramma's voor vrouwen worden meegenomen.

In de loop van dit jaar zal over dit onderwerp een afsluitende studie verschijnen. Deze studie zal van belang zijn voor het uitzetten van een beleidslijn t.a.v. «Leningen en Garanties».

In 1995 zijn na uitvoerig overleg Terms of Reference opgesteld voor een cyclus programma-evaluaties met als onderwerp «Institutionele Ontwikkeling». Versterking van het maatschappelijk middenveld in de ontwikkelingslanden wordt door de MFO's steeds meer als een taak gezien. Bij deze programma-evaluaties wordt de vraag gesteld welke bijdrage de NGO's kunnen leveren aan een democratische maatschappij-opbouw. Toegang van arme groepen mensen tot sociale basisvoorzieningen blijft daarbij een kerntaak van de MFO's. De verschillende deelevaluaties van deze cyclus zullen in 1996 en 1997 hun beslag krijgen.

3. Veldstructuren

De MFO's zoeken ieder op een eigen wijze naar mogelijkheden om zorg te dragen voor kwaliteitsontwikkelingen van de partners en de noodzaak van goed beheer. Zo werkt Hivos reeds meerdere jaren met drie regiokantoren in Zimbabwe, Costa-Rica en India. Via deze regiokantoren beheert Hivos ongeveer 60% van de activiteiten. Een regiokantoor kan op deze manier, vooral in het land zelf, een belangrijke bijdrage leveren aan de opbouw van de lokale ngo structuur. Novib is van de regiokantoren afgestapt en ontwikkelt lokale consulentenstructuren, waarbij de consulenten partners begeleiden bij het onderkennen van eigen zwaktes en het identificeren van goede oplossingen. Ook zijn consulenten betrokken bij de ontwikkeling van interne financieelbeheersystemen van partners. Bilance en Aak maken hoofdzakelijk gebruik van lokale «advies- en beleidsinstanties». Het is de bedoeling dat deze organisaties andere assisteren en als een aanspreekpunt functioneren voor de MFO. Icco is bezig om in een aantal landen waar een veldkantoor een speciale toegevoegde waarde aan beleidsontwikkeling of beheer zou kunnen hebben, deze op tijdelijke basis op te zetten.

4. Samenwerking

Internationale samenwerking geschiedt vooral binnen de netwerken met gelijkgerichte organisaties. Zo werkt Bilance in CIDSE-verband samen met andere Rooms-Katholieke donororganisaties. Deze samenwerking richt op het formuleren van beheernormen en kwaliteitseisen ten aanzien van partnerorganisaties, het gezamenlijk organiseren van advocacy- en lobby-activiteiten en het onderling uitruilen van landen en partnerorganisaties en behoefte van een grotere efficiëntie. Hivos en Novib participeren beide in EUROSTEP. In dit verband werd onder meer een intensieve lobby op de Sociale Top in Kopenhagen georganiseerd en vond afstemming plaats bij de voorbereiding van de VN-vrouwenconferentie in Beijing. Daarnaast maakt Novib deel uit van het Oxfam-netwerk; hierbinnen werkt Novib zowel op uitvoerend als op beleidsniveau samen. Icco werkt nauw samen met andere Europese organisaties van protestantse origine binnen APRODEV. Bovendien zijn de MFO's lid van het NGO Liaison Committee, dat een verbinding legt tussen de Nederlandse en Europese NGO's en de NGO-desk van de Europese Unie. In dit kader wordt getracht de activiteiten en regelgeving van de Europese Unie ten aanzien van de NGO's te beïnvloeden.

Voorts trachten de MFO's, samen met andere donorinstanties, hun onderlinge activiteiten af te stemmen. In verschillende landen ontwikkelen de MFO's een vorm van samenwerking die geënt is op de lokale omstandigheden en de lokale ngo-structuur.

In enkele landen vindt regionale of thematische afstemming plaats tussen de Nederlandse MFO's, terwijl bijvoorbeeld in Suriname de gezamenlijke start onder coördinatie van één van de organisaties (Bilance) geleid heeft tot afzonderlijke inzetten van andere MFO's.

Ook in Brazilië is sprake van een samenwerkingsvorm tussen de MFO's. De vraag of dit model in andere landen kan worden toegepast is nog niet te beantwoorden; dit model is slechts een van de verschillende initiatieven die genomen werden ter bevordering van de onderlinge samenwerking. In het overleg met de MFO's gezamenlijk en afzonderlijk wordt de noodzaak tot afstemming en onderlinge samenwerking regelmatig aan de orde gesteld.

5. Financieel beheer

In het kader van het Medefinancieringsprogramma hebben alle MFO's een goedkeurende accountantsverklaring gekregen en kon aan alle vier décharge worden verleend over het in 1995 gevoerde financieel beheer. In het algemeen kan worden gezegd dat er door de MFO's steeds intensiever en nauwkeuriger aandacht aan beheer van de categorie-IV fondsen wordt besteed.

Ten aanzien van het beheer van projecten hebben de vier medefinancieringsorganisaties belangrijke vorderingen gemaakt bij het verkrijgen van accountantsverklaringen van de partnerorganisaties. Deze worden opgemaakt door lokale accountants die officieel erkend zijn en/of aangesloten zijn bij de IFAC (International Federation of Accountants). Icco heeft gesteld dat voor alle contracten boven de f 150 000 accountantsverklaringen vereist zijn. Indien alle contracten volgens dit principe worden benaderd dan zou 80 tot 90% van de uitgaven door accountantsverklaringen zijn afgedekt. In twee tot drie jaar kan dit percentage worden gehaald als de oude contracten zijn afgelopen. Novib legt de grens bij f 250 000. Men heeft berekend dat over 1995 bij de Novib over 50% van het bestedingsbedrag accountantsverklaringen zijn ontvangen. Hivos realiseerde in het afgelopen jaar een dekkingspercentage van 80%. De grens bij Hivos ligt bij schenkingen kleiner dan f 45 000 en bij partnerorganisaties in de startfase op twee jaar en een maximale bijdrage van f 75 000. Bovendien houdt Hivos nog een kwalitatieve controle van de accountantsrapportages door een eigen accountant en door middel van financiële inspecties, waarbij gelet wordt op de kosteneffectiviteit en de doelmatigheidsaspecten binnen de desbetreffende projecten. Bij Bilance is een accountantsverklaring boven de f 150 000 verplicht. Dit betekent dat 80% van de nieuwe projectcommitteringen hieronder valt. Tevens heeft Bilance een interne controle unit, die de kwaliteit van het beheer en de uitvoering daarvan beoordeelt. Ook – en dit is een algemene constatering van de MFO's – blijken de partnerorganisaties het nut van de accountantsverklaringen voor het verbeteren van het projectbeheer steeds duidelijker in te zien, zodat de accountant niet alleen maar de controle uitvoert maar ook meedenkt en meeadviseert.

De Medefinancieringsorganisaties maken ernst met de inventarisatie van de tijdsbesteding en het optimaliseren van de beschikbare middelen. Zo voorziet bijvoorbeeld Novib een toeneming van de «eigen management» inbreng van de partners en helpt, samen met Oxfam, de kwaliteit van het beheer door de organisaties te verbeteren. Bilance weegt via een normeringsstelsel de efficiëntie af en streeft naar vereenvoudiging en besparingen door het opzetten van samenwerkingsverbanden met organisaties zoals Mensen in Nood en Memisa.

Het Ministerie voert regelmatig overleg met de MFO's over beheer en de wijze van rapportage om het resultaat van het beheer te optimaliseren en meer eenheid in de rapportage te bevorderen.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk