

Vergaderjaar 1999–2000

26 605

Toekomstige samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba

Nr. 6

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2000

Inleiding

Met de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba is overeenstemming bereikt over de hoofdlijnen voor een nieuw NGO-beleid. Hiermee is een forse stap voorwaarts gezet in de samenwerkingsrelatie nieuwe stijl zoals uiteengezet in de nota Toekomst in Samenwerking. In deze brief worden de achtergronden en hoofdlijnen van het nieuwe beleid geschetst. De Nederlandse regering streeft ernaar de uitwerking van het nieuwe NGO-beleid in goed overleg met de Nederlandse Antillen en Aruba te laten plaatsvinden. Daarnaast zal ook overleg plaatsvinden met particuliere fondsen in Nederland die activiteiten van NGO's in de Nederlandse Antillen en Aruba subsidiëren. Het voornemen is het nieuwe beleid per 1 januari 2001 ingang te doen vinden.

Achtergronden

In de nota Toekomst in Samenwerking van juni 1999 werd een onderzoek naar de toekomstige rol van de NGO's in het samenwerkingsbeleid aangekondigd. Aanleiding tot het onderzoek was de twijfel die was gerezen over de effectiviteit van het NGO-beleid in de jaren negentig. Er had een proliferatie van deels elkaar overlappende NGO's plaatsgevonden, zonder beleidsmatige sturing.

Het onderzoek, dat eind 1999 werd afgerond, bestond uit twee delen. Begin september 1999 bracht drs. P. Bukman een algemeen bestuurlijk advies uit, getiteld «NGO's in perspectief». Prof. dr. D. Kruijt (hoogleraar ontwikkelingsstudies te Utrecht) is vervolgens gevraagd het advies nader te operationaliseren. Dit resulteerde in het «Advies NGO-subsidiebeleid Nederlandse Antillen en Aruba» dat eind november gereed kwam. In de bijlagen bij de brief treft u de adviezen van drs. P. Bukman en prof. dr. D. Kruijt aan, alsmede een korte toelichting op de adviezen.¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Op basis van de adviezen is in januari 2000 een voorstel voor een nieuw NGO-beleid uitgewerkt en voorgelegd aan de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben positief gereageerd op de uitgangspunten van het nieuwe beleid (zie hieronder).

Uitgangspunten voor het nieuwe NGO-beleid

Het streven van de Nederlandse regering om de samenwerkingsrelaties met de Nederlandse Antillen en Aruba op een moderne leest te schoeien, zoals uiteengezet in de nota Toekomst in Samenwerking, heeft ook betrekking op het NGO-beleid. Dit betekent in de eerste plaats dat de effectiviteit van het NGO-beleid moet worden verbeterd. Hiertoe wordt een programmatische benadering ingevoerd, worden de samenwerkingsmiddelen geconcentreerd ingezet, wordt de samenwerking tussen overheid en NGO's ondersteund, en is er meer aandacht voor monitoring en evaluatie. Ten einde te komen tot een meer gelijkwaardige en zakelijke samenwerkingsrelatie zal de directe Nederlandse bemoeienis met de uitvoering worden verminderd. De uitgangspunten voor het nieuwe beleid worden hieronder kort toegelicht.

Effectiviteit

De Nederlandse Antillen en Aruba kennen een bijzonder groot aantal NGO's. Alleen al op Saba zijn 40 NGO's actief. De meeste NGO's zijn geworteld in de missie en zending of zijn opgericht in reactie op maatschappelijke problemen. NGO's zijn van oudsher actief op de terreinen van onderwijs, zorg, sport, jeugd en welzijn. Door een gebrek aan samenhang, het ontbreken van beleidsmatige kaders en onderlinge concurrentie is de effectiviteit van het NGO-veld beperkt. Tussen de intermediaire NGO's – die gefinancierd door Nederland of door het eigen land projectsubsidies toekennen – vindt weinig afstemming van activiteiten plaats en er is evenmin sprake van een beleidsmatig proces van professionalisering en capaciteitsopbouw van het veld. De fragmentatie en versnippering van het NGO-veld is mede in de hand gewerkt door de onderscheiden subsidiestromen vanuit Nederland. De herziening van het beleid dient te leiden tot een effectievere inzet van de samenwerkingsmiddelen. De Nederlandse financiering behoort tot concrete resultaten voor de doelgroep te leiden en dient niet primair tot het instandhouden van een overlappende intermediaire NGO-structuur. Hiertoe dienen beleidsmatige kaders, een professionele uitvoeringsstructuur en monitoring- en evaluatiesystemen ontwikkeld te worden.

Sociale problematiek

De sociale problematiek – armoede, werkloosheid, drugsverslaving, verpauperde wijken, criminaliteit onder jongeren – is de laatste jaren verergerd in de Nederlandse Antillen en in mindere mate op Aruba. NGO's kunnen door hun maatschappelijke draagvlak, directe relatie met de doelgroep en kennis van de lokale problematiek een belangrijke bijdrage leveren aan het oplossen van bovengenoemde sociale problemen, in aanvulling op het beleid van de verantwoordelijke Antilliaanse en Arubaanse autoriteiten.

In het nieuwe NGO-beleid ben ik daarom voornemens de sociale problematiek centraal te stellen. Het NGO-beleid ondersteunt de prioriteiten aangegeven in de nota Toekomst in Samenwerking. Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid is erop gericht de structurele oorzaken van achterblijvende sociaal-economische ontwikkeling aan te pakken. Door de inzet van samenwerkingsmiddelen te concentreren op de sectoren economie,

onderwijs en bestuur wordt, naar Nederlands inzicht, de best mogelijke bijdrage geleverd aan structurele verbeteringen bij de koninkrijkspartners.

Publiek-private samenwerking

Op een groot aantal beleidsterreinen, waaronder onderwijs, zorg en welzijn, voeren NGO's taken uit die gerelateerd zijn aan het overheidsbeleid. Het onderscheid tussen de taken van de overheid en NGO's is in de laatste jaren vervaagd. Beleidsmatige sturing door de overheid en onderlinge coördinatie zijn hierbij echter achtergebleven. Dit wordt onderkend door de Antilliaanse en Arubaanse overheden, die recent overlegstructuren in het leven hebben geroepen.

De Nederlandse regering wil dit proces van publiek-private samenwerking ondersteunen, uiteraard met behoud van de onafhankelijke positie van NGO's. Een goede afstemming en samenwerking komen ten goede aan de effectiviteit van zowel het overheidsoptreden als de inzet van de NGO's in de Nederlandse Antillen en Aruba. Om deze reden moeten de beleidsmatige kaders, waarbinnen de financiering van NGO's dient plaats te vinden, worden vastgesteld door de overheden van de Nederlandse Antillen, Aruba en Nederland.

De publieke-private samenwerking veronderstelt een beleidsdialoog tussen de Antilliaanse, respectievelijk Arubaanse overheid en de NGO's. Deze beleidsdialoog zal plaatsvinden middels de sectorale programma's (zie hieronder) die jaarlijks worden herzien en vastgesteld.

Programmatische benadering

In het verleden lag de nadruk op het financieren van projecten zonder dat daar een beleidsmatig kader aan ten grondslag lag. Hierdoor vond geen beleidsmatige toetsing van de uitvoering plaats en was er geen zicht op de effectiviteit van het beleid.

In de nieuwe opzet wordt een beperkt aantal programma's – vier tot zes – gefinancierd. Hiertoe dienen meerjarenprogramma's te worden opgesteld door de NGO's die binnen een sector actief zijn. Daarvoor is het nodig dat gezamenlijk een visie op de gewenste ontwikkelingen wordt geformuleerd. Tevens wordt aangegeven wat de prioriteiten zijn en hoe de samenwerking met de overheid vorm zal krijgen. De betrokken NGO's kunnen voor het opstellen van de sectorale programma's desgevraagd ondersteuning krijgen.

Versterken van de verantwoordelijkheden van de ontvangende landen

In overeenstemming met het algemene beleid wil Nederland zijn directe bemoeienis met de uitvoering verminderen en het ownership aan Antilliaanse en Arubaanse zijde vergroten. Het versterken van de verantwoordelijkheden van de ontvangende landen vindt plaats door het kanaliseren van de NGO-subsidies via één Antilliaanse en Arubaanse uitvoeringsstructuur (zie paragraaf hieronder). Deze uitvoeringsstructuur krijgt de verantwoordelijkheid, binnen een gegeven beleidskader, voor de toekenning van de subsidies aan individuele NGO's. De Nederlandse overheid zal in de toekomst dus niet langer direct betrokken zijn bij de identificatie en beoordeling van NGO-projectsubsidies. Nederland zal wel achteraf controleren of de middelen rechtmatig en effectief zijn besteed (zie paragraaf over monitoring).

Uitvoeringsstructuur

De wijze waarop de uitvoering van de NGO-projecten wordt vormgegeven is een interne Antilliaanse en Arubaanse aangelegenheid. Van Nederlandse zijde is een aantal voorwaarden geformuleerd waaraan de

uitvoeringsstructuur moet voldoen om zorg te dragen dat de samenwerkingsmiddelen effectief worden ingezet.

Nederland is voornemens in de toekomst de NGO-subsidies via één NGO-kantoor op de Nederlandse Antillen en één NGO-kantoor op Aruba laten lopen. Het NGO-kantoor integreert de sectorale programma's in een overkoepelend NGO-programma. Dit NGO-programma wordt eens per jaar tijdens een beleidsoverleg van de Nederlandse met de Antilliaanse, respectievelijk de Arubaanse overheid goedgekeurd.

De Nederlandse overheid zal in haar relatie met het NGO-kantoor, ten aanzien van de vraag voor welke soort activiteiten subsidie wordt verleend, verwijzen naar het beleidsoverleg. De gebruikelijke voorwaarden met betrekking tot administratie, toezicht, rapportage en verantwoording zullen aan het NGO-kantoor worden gesteld.

De projectaanvragen van de NGO's worden door het NGO-kantoor getoetst aan het sectorale programma. Het NGO-kantoor monitort voorts de voortgang van de uitvoering van de sectorale jaarprogramma's zowel inhoudelijk als financieel-administratief.

Om de bovenstaande taken goed te kunnen uitvoeren, dient het NGO-kantoor te beschikken over een professionele staf, een adequaat financieel-administratief systeem en een krachtig en goed gepositioneerd bestuur. De staf van de organisatie dient ervaring te hebben met het schrijven van beleidsplannen, projectbeheer en monitoring van de door haar gesubsidieerde instellingen.

Het NGO-kantoor zal in de beginfase kunnen beschikken over externe ondersteuning. Een ondersteuningstraject zal worden opgesteld gericht op het versterken van de capaciteit van het NGO-kantoor.

Nederland hecht er belang aan dat het bestuur van het NGO-kantoor een zelfstandige koers kan varen. De bestuursleden dienen derhalve op persoonlijke titel te kunnen plaats te nemen in het bestuur en te kunnen functioneren naar eigen kennis en inzicht.

Uitgangspunt bij de totstandkoming van de nieuwe uitvoeringsstructuur is dat er geen nieuwe organisatie in het leven wordt geroepen, maar dat deze zal worden gedragen door bestaande organisaties. Dientengevolge zal het nieuwe NGO-kantoor niet tot extra uitgaven leiden.

Monitoring en evaluatie

Het NGO-programma wordt vastgesteld door de regeringen van Nederland en de Nederlandse Antillen respectievelijk Aruba. Het NGO-programma wordt jaarlijks herzien in een beleidsoverleg. Dit NGO-beleids-overleg maakt onderdeel uit van het algemene beleidsoverleg over de samenwerkingsmiddelen.

Tijdens het beleidsoverleg wordt tevens verantwoording afgelegd over de bestedingen van het jaar daarvoor. Hiertoe dient het NGO-kantoor een jaarverslag op te stellen dat inzicht geeft in de bestedingen op projectniveau. Het jaarverslag van het NGO-kantoor dient gepaard te gaan met een goedkeurende externe accountantsverklaring.

De parlementen van de drie landen zullen direct na het beleidsoverleg geïnformeerd worden over de resultaten van het beleid in het voorgaande jaar en het overeengekomen NGO-programma voor het volgende jaar. De monitoring en evaluatie op projectniveau zijn de verantwoordelijkheid van het NGO-kantoor. Drie jaar na de invoering van het nieuwe beleid zal een externe evaluatie plaatsvinden.

Financiering

De Nederlandse regering is voornemens om jaarlijks maximaal 10% van de beschikbare middelen voor de Nederlandse Antillen en Aruba uit

hoofdstuk IV van de rijksbegroting voor het NGO-beleid te bestemmen. De voorgenomen bijdrage is ongeveer gelijk aan het totaal van de huidige NGO-subsidies. Het nieuwe NGO-beleid leidt daarmee niet tot een groter of kleiner beslag op de beschikbare middelen, dan nu het geval is. In de huidige praktijk is sprake van cofinanciering van NGO's door de Nederlandse, Antilliaanse en Arubaanse overheden. De cofinanciering vindt plaats op fonds- (beide overheden dragen bij aan een gezamenlijk fonds) en projectniveau. De intentie is om in het nieuwe beleid te komen tot cofinanciering van het NGO-kantoor.

Overleg met de Nederlandse Antillen

In januari 2000 is het overleg met de regering van de Nederlandse Antillen gestart over de herziening van het NGO-beleid. De Nederlands Antilliaanse regering is onlangs akkoord gegaan met de uitgangspunten:

- continuering van de NGO-subsidiëring
- nadruk op sociale ontwikkeling
- publiek-private samenwerking
- programmatische benadering
- Antilliaans ownership

Voor wat betreft de uitwerking van deze uitgangspunten benadrukt minister-president Pourier dat het nieuwe beleid vergaande consequenties zal hebben voor betrokken entiteiten en daarom een zorgvuldige afstemming met de eilandgebieden vereist. Ook minister-president Pourier hanteert het uitgangspunt dat de uitvoeringsstructuur zal worden gedragen door bestaande organisaties.

Teneinde ruimte te maken voor de implementatie van het nieuwe beleid zal het NGO-statuuut van 1987 door Nederland en de Nederlandse Antillen worden aangepast.

Bij de herziening van de bestaande subsidierelaties zullen de bestaande verplichtingen in acht worden genomen.

Overleg met Aruba

Het nieuwe NGO-beleid maakte onderdeel uit van de besprekingen van de werkgroep-Biesheuvel over de toekomstige samenwerkingsrelatie. De werkgroep-Biesheuvel presenteerde op 9 maart 2000 haar rapport «Op afstand verbonden». In het rapport zijn voorstellen gedaan voor de toekomstige financiële kaders voor het NGO-beleid. De Nederlandse en Arubaanse regeringen hebben met instemming kennisgenomen van de aanbevelingen. Conform de aanbevelingen zal de NGO-financiering vanaf januari 2002 via het Aruban Investment Bank-fonds lopen. Tot die tijd worden de directe subsidierelaties met de NGO's Cede Aruba en UNOCA gecontinueerd.

In het fondsmodel met Aruba zal jaarlijks overleg plaatsvinden over de samenwerkingsprogramma's. Tijdens dit overleg zal tevens aandacht aan het NGO-programma worden besteed.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. M. de Vries