

Vergaderjaar 2008–2009

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 58

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2009

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 3 juli 2008 (Kamerstuk 31 200 V, nr. 151) zegde ik toe een onderzoek te zullen laten instellen naar draagvlakversterking en u – mede gebaseerd op de bevindingen daarvan – een brief te sturen met mijn visie op maatschappelijk draagvlak voor internationale samenwerking en de rol van de overheid daarbij.

In dat verband bied ik u hierbij het rapport «Draagvlakonderzoek: evalueerbaarheid en resultaten» van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) aan.¹ IOB zond mij dit rapport op 28 april jl. Zoals gebruikelijk bij rapporten van IOB gaat ook dit onderzoek vergezeld van een beleidsreactie van de regering. Die treft u in deze brief aan.

Daarnaast reageer ik in deze brief op het briefadvies «Ontwikkelingssamenwerking: nut en noodzaak van draagvlak», dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) op 8 mei jl. vaststelde.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

INVESTEREN IN MONDIAAL BURGERSCHAP

1. Leeswijzer

Deze brief zet de visie van de regering uiteen op het maatschappelijk draagvlak voor internationale samenwerking en de rol die de overheid daarbij speelt. Zij moet worden gezien als een nadere uitwerking van mijn beleidsbrief «Een zaak van iedereen» van 16 oktober 2007 en de moderniseringsagenda zoals ik die heb uiteengezet tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken op 12 en 13 november 2008.

In deze brief ga ik tevens in op het rapport «Draagvlakonderzoek: evalueerbaarheid en resultaten» van IOB van 24 april jl., evenals op het briefadvies «Nut en noodzaak van draagvlak», dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) op 8 mei jl. vaststelde.

Deze brief moet in samenhang worden gezien met de «Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde» van 14 april jl. en de notitie «Samen werken aan mondiale uitdagingen.» Nederland en «multilaterale ontwikkelingssamenwerking» van 24 april jl. Ook dient bij deze brief de evaluatie te worden betrokken die IOB heeft uitgevoerd over «Xplore», een programma dat is gericht op draagvlakversterking bij jongeren. Deze evaluatie zond ik uw Kamer op 24 november 2008 (Tweede Kamer, 31 700 V 65).

2. De noodzaak tot modernisering

Nederland kent een lange traditie van betrokkenheid bij armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. De wegen waarlangs die vorm kreeg, stonden lange tijd vast: via organisaties voor een goed doel of via een bekende die in de «Derde Wereld» werkte. De samenleving en de tijdgeest zijn echter ingrijpend veranderd. De wereld is in meerdere opzichten kleiner geworden. Technologische ontwikkelingen maken dat mensen overal ter wereld op elk gewenst moment met elkaar in contact kunnen treden. De media berichten 24 uur per dag uit alle windhoeken.

Burgers staan tegenwoordig ook genuanceerder tegenover de traditionele wereld van hulporganisaties en -kanalen. Veel organisaties doen in de ogen van velen goed werk, maar zijn in de ogen van anderen dusdanig geïnstitutionaliseerd dat ze niet langer vanzelfsprekend tot betrokkenheid leiden. De burger voelt hen niet langer automatisch meer als «van hem of haar». Het percentage Nederlanders dat geld geeft aan organisaties of acties voor ontwikkelingssamenwerking blijft groot¹, maar tekenend is dat tevens allerlei vormen van particulier initiatief groeiende zijn. Er gebeurt meer buiten de traditionele sector om en er is grote interesse in moderne internationale samenwerking.

Het speelveld voor internationale samenwerking is derhalve verbreed en telt nieuwe partners. De beweging rond de Millenniumakkoorden, die twee jaar geleden op Schokland werd gelanceerd, getuigt van een nieuw elan dat ook nieuwe doelgroepen bereikt, zoals het bedrijfsleven, kennisinstituten en burgers die gezamenlijk initiatieven ontplooiën. Vooral jongeren zijn op zoek naar een moderne, persoonlijke manier om uiting te geven aan hun betrokkenheid bij armoede in de wereld. Zij zijn zeker niet minder betrokken bij internationale samenwerking dan vroeger. Daar kan volgens mij beter op worden ingespeeld.

Mondiaal burgerschap

De vraagstukken van deze tijd vragen naar mijn mening om een mondiaal

¹ Barometer Internationale Samenwerking 2008 – trends en ontwikkelingen, Motivac-tion/de NCDO Amsterdam 2008.

burgerschap. Veel zaken waar Nederlanders dagelijks mee te maken hebben, zijn niet op te lossen zonder daarbij de internationale dimensie te betrekken. Of het nu gaat om de effecten van globalisering, de huidige financiële en economische crisis, duurzame ontwikkeling, veiligheid of mensenrechten. Om inhoud te kunnen geven aan mondiaal burgerschap is veelal kennis nodig, maar vaak ook verandering in houding en gedrag. De keuzes die wij dagelijks maken hebben immers vaak direct of indirect effect op ontwikkelingslanden én op ons eigen land.

Inhoud geven aan mondiaal burgerschap is geen vrijblijvende zaak. Het past ook goed in juist de Nederlandse traditie om over grenzen heen te kijken. Nationaal en mondiaal burgerschap zijn met elkaar verbonden. De betekenis van mondiaal burgerschap staat of valt met de consequenties die ieder van ons daaraan wil verbinden voor zichzelf. Mondiaal burgerschap behelst dus meer dan alleen maar praten over wereldproblemen. Het is ook niet iets wat is voorbehouden aan bepaalde groepen in de samenleving. Elke Nederlander kan hierin zijn verantwoordelijkheid nemen.

Als minister voor Ontwikkelingssamenwerking ben ik primair verantwoordelijk voor effectieve armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Ik benadruk daarbij dat ontwikkelingssamenwerking meer is dan hulp. Zonder coherentie van beleid en oog voor de brede context van de ontwikkelingsproblematiek kan er geen sprake zijn van effectief beleid. Ook de individuele keuzes van ieder van ons zijn daarop van invloed. Daar ligt in mijn ogen de kern van mondiaal burgerschap. Weerbaarheid tegen armoede en voorzieningen op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs, water, milieu, veiligheid zijn in steeds belangrijker mate internationale aangelegenheden. Ontwikkelingssamenwerking is daarbij een onmisbaar deel van de oplossing.

Als het gaat om het ondersteunen en stimuleren van mondiaal burgerschap heeft de overheid een belangrijke, maar zeker geen exclusieve rol. Die is eerder faciliterend dan sturend. Dit betekent dat ik voor het geven van invulling daaraan een belangrijke rol zie voor organisaties en particulieren, waarbij de overheid voorwaardenschappend optreedt. Dat vereist een uitvoeringsstructuur die wendbaar is, die aanzet tot innovatie, die niet afremt, die niet gesloten is en waarbij maatvoering aan de orde is. Transparantie, competitie en prikkels zijn nodig om de modernisering van ontwikkelingssamenwerking ook op dit terrein haar beslag te laten krijgen.

3. Draagvlak: wat, waarvoor, waarom, wie?

Wat is draagvlak?

Behoud en versterking van «maatschappelijk draagvlak» is al lang één van de doelstellingen van het Nederlandse OS-beleid en berust op een breed gedragen traditie. De wortels daarvan liggen in de jaren zeventig van de vorige eeuw. In het kader van het Tweede Ontwikkelingsdecennium benadrukte de VN dat ontwikkeling niet alleen betrekking had op wat toen nog als de Derde Wereld werd aangeduid. Ontwikkeling zou ook in ontwikkelde landen een essentieel vraagstuk moeten zijn. Om die reden riep de VN de rijke landen op om belangrijke veranderingen in hun samenleving door te voeren en «de openbare meningsvorming daarover te activeren». De term draagvlak is in de praktijk een vlag die inmiddels een brede lading aan communicatie-, educatie- en bewustwordingsactiviteiten dekt.

Draagvlak is in zijn meest kernachtige omschrijving een uiting van steun. Zonder nadere concretisering en operationalisering is het begrip in beleidsmatig opzicht echter niet bruikbaar. In de praktijk en in de commu-

nicatie worden verschillende interpretaties door elkaar gebruikt. Dat zorgt voor verwarring. Het is daarom zaak om eerst de definitie van draagvlak scherp te stellen.

De Belgische hoogleraar Patrick Develtere definieert draagvlak als: «de al dan niet door kennis gedragen houding en actie ten aanzien van een bepaald onderwerp.»¹ Dat is een definitie die heel goed hanteerbaar is om een aantal redenen. In de eerste plaats legt zij de nadruk op houding en gedrag als de belangrijkste te beïnvloeden componenten. Ten tweede plaatst zij de rol van kennis in een realistisch perspectief. Zo kan meer kennis van de materie leiden tot meer steun, maar ook tot minder. Het is ook mogelijk dat kennis geen noodzakelijke voorwaarde is voor gedragsverandering. Evenzo is het een feit dat draagvlak niet kan volstaan met enkel kennis. Juist houding en gedrag zijn cruciaal. In navolging van Develtere definieer ik draagvlak als de al dan niet door kennis gedragen houding en actie ten aanzien van de doelen van internationale samenwerking.

Waarvoor?

Relevant is vervolgens de vraag wat het draagvlak binnen de context van internationale samenwerking nu precies moet dragen? Gaat het om steun voor het beleid of voor de minister? Is het te doen om steun voor de hulporganisaties, voor mensen en organisaties in het Zuiden. Of gaat het juist om steun voor internationale samenwerking in brede zin? En gaat het om het creëren van draagvlak «hier» of «daar»?

Zoals ook in het briefadvies van de AIV wordt geconstateerd, is het scheppen van draagvlak geen doel op zich maar een middel. De AIV noemt het een middel in het leveren van een bijdrage aan het realiseren van structurele veranderingen binnen en tussen landen met het doel te komen tot vermindering van armoede en ongelijkheid wereldwijd.² Dat kan op twee manieren. Ten eerste door het ontplooiën van activiteiten in ontwikkelingslanden gericht op armoedebestrijding (zoals vaak gebeurt door ngo's en via andere particuliere initiatieven, al dan niet financieel ondersteund door programma's als Linkis of het KPA-programma (Kleine Plaatselijke Activiteiten) van de NCDO). Ten tweede zijn er activiteiten die gedrag bevorderen dat bijdraagt aan het oplossen van mondiale vraagstukken en aan een duurzame wereld hier én daar.

Het IOB-onderzoek stelt dat als het uiteindelijke doel van draagvlak is om armoedebestrijding en ontwikkeling te bevorderen (dus als het gericht is op actie, op handelen), de gedragscomponent de essentie vormt van draagvlakactiviteiten. Om nut te hebben moeten activiteiten gericht op versterking van draagvlak dus direct of indirect resulteren in een ander gedragseffect.

Ik hanteer derhalve het uitgangspunt dat draagvlak een middel is in het bewerkstelligen van structurele veranderingen binnen en tussen landen met het doel te komen tot vermindering van armoede en ongelijkheid, waarbij activiteiten direct of indirect resulteren in een ander gedragseffect bij mensen in Nederland.

Het object van draagvlak is dus niet het beleid van de minister of de positie van hulporganisaties. Het is de taak van de overheid om met communicatie burgers te informeren en verantwoording af te leggen over de keuzes, de uitvoering en de resultaten van het beleid. Dat geldt voor alle beleidsterreinen waar de overheid een rol vervult. Communicatie over beleid en het verwerven van draagvlak dienen echter verschillende doelen. Overheidscommunicatie kan overigens wel degelijk draagvlak-

¹ Develtere, P., Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling – wat het is en zou kunnen zijn, Antwerpen 2003.

² Briefadvies AIV, Ontwikkelingssamenwerking: nut en noodzaak van draagvlak, (Den Haag) 2009.

effecten hebben, maar dat is niet haar primaire doel. Zoals de AIV terecht stelt, gaat het dus niet om bijval voor het eigen beleid, maar voor prioriteiten die tot de kernwaarden van onze samenleving behoren.

Waarom?

Ook Nederland merkt dagelijks de gevolgen van mondiale vraagstukken. Voor een deel worden we ermee geconfronteerd (zoals in het geval van een pandemie), voor een ander deel dragen we door ons eigen handelen bij aan problemen (denk bijvoorbeeld aan het klimaat). Aangezien deze zonder actieve betrokkenheid van de samenleving niet oplosbaar zijn (internationale samenwerking is niet voor niets een zaak van iedereen), is het logisch dat de regering een beleid ontwikkelt en uitvoert dat gedragsverandering bevordert.

Wie?

Hoewel ik prioriteit geef aan bepaalde groepen zoals jongeren, richt het draagvlakbeleid zich op alle Nederlanders. Het Nederlandse draagvlakbeleid richt zich dus niet in eerste instantie op de mensen in het Zuiden. Draagvlak voor het beleid in ontwikkelingslanden is een zaak voor samenlevingen dáár. Echter, bij Nederlandse draagvlakactiviteiten die worden uitgevoerd in ontwikkelingslanden dient natuurlijk wel sprake te zijn van betrokkenheid van de lokale bevolking. Zoals bij alle ontwikkelingsactiviteiten in het Zuiden is ook hier partnerschap een essentiële voorwaarde.

4. Bevindingen IOB-onderzoek

Het onderzoek van IOB vloeit mede voort uit een Algemeen Overleg op 3 juli 2008 over de Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen. In dat AO kwamen vragen aan de orde over nut en noodzaak, relevantie, organisatie en maatvoering van draagvlakactiviteiten voor ontwikkelingssamenwerking.

Op mijn verzoek heeft IOB een inventariserend onderzoek verricht naar activiteiten gericht op de versterking van het maatschappelijk draagvlak voor internationale samenwerking in Nederland. Naast literatuuronderzoek zijn daartoe 33 draagvlakactiviteiten bestudeerd die gedurende 2007 door de zes belangrijkste actoren op het gebied van draagvlakversterking voor internationale samenwerking zijn ontplooid. Dat zijn de Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (de NCDO), de medefinancieringsorganisaties Cordaid, Hivos, ICCO en OxfamNovib, en de afdeling Internationale Samenwerking van de Directie Voorlichting en Communicatie (DVL/IS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Met de 33 onderzochte activiteiten van deze zes organisaties was in totaal ongeveer € 30 miljoen aan OS-middelen gemoeid, variërend van € 10 000 voor de mobilisatie van vrijwillige expertise-inzet ten behoeve van maatschappelijke organisaties in het Zuiden tot € 6 mln voor de subsidiëring van kleinschalige ontwikkelingsprojecten van particulieren. Van het totale bedrag van € 30 miljoen werd de ene helft in Nederland uitgegeven en de andere via particuliere initiatieven in ontwikkelingslanden. De activiteiten vertonen, behalve in financiële omvang, een grote variatie in karakter en aanpak. De meest voorkomende varianten zijn: brede «massamediale» publiekscampagnes (8x), subsidiëring van kleinschalige ontwikkelingsinitiatieven van particulieren (6x) en activiteiten gericht op jongeren, inclusief lespakketten (6x).

De onderzoeksvragen hadden betrekking op de evalueerbaarheid van de bestudeerde interventies en de mate waarin draagvlakeffecten waren bereikt en vastgesteld.

Om het onderzoek, dat in het najaar van 2008 begon, hanteerbaar te houden én vanwege de wens om op korte termijn te kunnen beschikken over de bevindingen, is ervoor gekozen om alleen activiteiten uit het toen meest recent afgesloten begrotingsjaar, te weten 2007, te onderzoeken.

Hieronder volgen de hoofdbevindingen van het IOB-onderzoek.

Doeltreffendheid

Voor draagvlakactiviteiten met abstracte doelstellingen is het praktisch gezien ondoenlijk om met enige nauwkeurigheid vast te stellen in hoeverre de beoogde resultaten zijn behaald. Bij draagvlakinterventies met concrete doelen is dat beter mogelijk, vooral naarmate de doelgroep scherper wordt afgebakend, de toegediende draagvlakimpuls intenser is en het geboden handelingsperspectief duidelijker. Deze combinatie van factoren wordt in de praktijk vooral aangetroffen bij draagvlakactiviteiten gericht op jongeren.

Dat draagvlakeffecten door middel van een evaluatie zouden kunnen worden vastgesteld, betekent overigens lang niet altijd dat dat ook gebeurt. De bestudering van de 33 geïnventariseerde activiteiten laat met betrekking tot de huidige evaluatiepraktijk op het gebied van draagvlakversterking geen andere conclusie toe dan dat deze nog in de kinderschoenen staat: niet alleen in kwantitatieve zin (evaluatiefrequentie- en reikwijdte), maar vooral in kwalitatief opzicht (validiteit en betrouwbaarheid). Ondanks de complexiteit van dit type evaluatie is er dus nog veel ruimte voor verbetering.

Doelmatigheid

De tekortkomingen in de evaluatiekwaliteit manifesteren zich duidelijk in de onmogelijkheid een oordeel te vormen over de doelmatigheid van de onderzochte draagvlakactiviteiten aan de hand van de beschikbare onderzoeksrapporten. Aangezien normen voor kosten/baten-verhoudingen zich alleen via de verzameling en vergelijking van overeenkomstige praktijkgevallen kunnen ontwikkelen, zullen standaarden ook niet tot stand kunnen komen zolang confrontatie van kosten met opbrengsten bij evaluaties van draagvlakactiviteiten achterwege blijft.

Relevantie

Doelen met een concreet en actiegericht karakter, zoals die bijvoorbeeld worden geformuleerd in combinatie met lobbycampagnes, hebben ontegenzeggelijk baat bij de mobilisatie van actieve steun door middel van draagvlakactiviteiten. In die gevallen kan het draagvlakeffect bij de doelgroep worden gezien als een voorwaarde voor het bereiken van het campagnedoel en is het dus bij uitstek relevant.

Die duidelijkheid is niet bereikbaar bij abstracte draagvlakobjecten. Dat komt niet alleen doordat bij dergelijke doelen concrete handelingsperspectieven met registreerbare gedragsuitingen plegen te ontbreken, waardoor het buitengewoon lastig wordt om vast te stellen welk draagvlakeffect zich heeft voorgedaan. Zelfs als men een positief draagvlakeffect veronderstelt, blijft het onzeker wat een abstract draagvlakobject als «het ontwikkelingssamenwerkings-beleid» daaraan heeft. Dit alles plaatst

vraagtekens bij nut en noodzaak van draagvlak voor abstracte doelen en dus bij de relevantie ervan.

5. Beleidsreactie

IOB

Ontwikkelingssamenwerking behoort tot de meest onderzochte en geëvalueerde beleidsterreinen in Nederland. De relevantie, doeltreffendheid en de doelmatigheid van draagvlakactiviteiten zijn tot nog toe echter nauwelijks onderzocht. Het IOB-onderzoek is daarom niet alleen qua inhoud, maar ook qua timing een belangrijke eerste stap, en als zodanig nuttig en relevant.

IOB geeft een goed beeld van de manier waarop op dit moment aan draagvlak voor OS wordt gewerkt, van verschillende visies op «draagvlak», de evalueerbaarheid van draagvlakactiviteiten en van de resultaten daarvan. IOB houdt met haar observaties over relevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid alle betrokken spelers een spiegel voor. Dat is soms confronterend, maar voor mij cruciaal in deze tijd waarin we werken aan de modernisering van ontwikkelingssamenwerking. Ik pleit in mijn moderniseringsagenda voor het openbreken van gevestigde structuren. Transparantie en een heldere scheiding in rollen en verantwoordelijkheden zijn daarbij sleutelwoorden. De bevindingen van het onderzoek sterken mij in mijn overtuiging dat het nodig is om ook op het terrein van OS-draagvlak veranderingen door te voeren.

De eerste les die ik trek uit het IOB-onderzoek is dat draagvlakinterventies met een concreet doel en een duidelijk handelingsperspectief de grootste kans bieden om concrete (en meetbare) vruchten af te werpen. Daarmee is nog niet gezegd dat ze per definitie ook effectief zijn, maar duidelijk is wel dat bij algemeen geformuleerde en ongedifferentieerde interventies het effect nauwelijks aannemelijk te maken is.

Doelen met een concreet en actiegericht karakter hebben baat bij draagvlakactiviteiten, aldus IOB. Omdat jongeren zich met name aangetrokken voelen door concrete doelen en minder warm lopen voor abstracte zaken, is het tekenend dat deze combinatie van succesfactoren momenteel vooral voorkomt bij draagvlakactiviteiten die op jongeren zijn gericht.

In deze categorie vallen ook doelen met een concreet en actiegericht karakter in combinatie met lobbycampagnes vóór of tegen iets. In dit soort gevallen kan het draagvlakeffect bij de doelgroep worden gezien als een voorwaarde voor het bereiken van het campagnedoel en is het dus bij uitstek relevant.

Een tweede les is dat waar handelingsperspectieven ontbreken en het draagvlakobject abstract is, het effect van activiteiten nauwelijks meetbaar is en de relevantie veel duidelijker dient te worden aangegeven. Het gaat hier met name om op het algemene publiek gerichte campagnes. In de toekomst zullen dergelijke activiteiten derhalve beter geformuleerd en uitgevoerd moeten worden, willen zij voor steun in aanmerking komen.

Een derde punt is het vaak ontbreken van goed geoperationaliseerde doelstellingen en een concrete beschrijving van beoogde resultaten. Projecten dienen beter te worden onderbouwd voordat zij voor subsidie in aanmerking kunnen komen. Zonder onderbouwing vooraf is evaluatie achteraf vaak onmogelijk. Daarnaast blijft het belangrijk dat ook kleine, individuele projecten aansluiten bij een lokale of nationale behoefte. Immers, activiteiten die niet lokaal gedragen worden, zijn niet duurzaam.

Omdat het voor veel particulieren niet goed mogelijk is om zelf alle kennis (zowel met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking als ten aanzien van draagvlakactiviteiten) die noodzakelijk is voor een interventie te vergaren, is een kenniscentrum nodig dat mensen op een transparante wijze adviseert en coacht.

AIV-briefadvies

Hoewel het briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken pas heel recent beschikbaar kwam, heb ik het al wel betrokken bij deze brief. Aan de meeste aanbevelingen wordt elders in deze brief gerefereerd. Maar een paar wil ik er hier in het bijzonder uitlichten.

In algemene zin vind ik het advies van de AIV bijzonder behulpzaam voor de aanscherping van het theoretisch kader van het draagvlakbeleid. Een van de vragen die AIV stelt is de vraag waarvoor draagvlak nodig is. Hier maakt de adviesraad een nuttig conceptueel onderscheid tussen draagvlak voor «veranderingen daar» en «veranderingen hier». In het verleden waren veel draagvlakactiviteiten ingegeven door de wens om mensen in ontwikkelingslanden aan een beter bestaan te helpen. De focus lag dus op veranderingen dáár.

De AIV constateert in dit verband onder meer: «De draagvlakdiscussie is [...] onevenwichtig; het debat over «veranderingen daar» overheerst. De aandacht voor beleidscoherentie in de Nederlandse samenleving (i.c. bij de overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers) schiet tekort. Om te komen tot effectieve en structurele armoedevermindering zijn beide soorten veranderingen – en het draagvlak daarvoor – nodig.» Ik ben met de AIV van mening dat in het nieuwe draagvlakbeleid het accent meer moet komen te liggen op de noodzaak van «veranderingen hier». Daarmee blijkt dat de eerder genoemde VN-oproep uit de jaren zeventig aan actualiteitswaarde nog weinig heeft ingeboet.

De AIV stelt vast dat draagvlakversterking ontwikkelingsrelevant is en dus mede een taak van de overheid. In ben het daarmee eens, maar acht enige preciseringen noodzakelijk. Zo gaf ik al aan dat de overheid daarbij vooral een faciliterende rol moet spelen.

Tot slot houdt de AIV een interessant pleidooi voor een openhartige aflegging van verantwoording over resultaten, ook wanneer deze tegenvallen. Ik heb al eerder vastgesteld dat risicovolle investeringen inherent zijn aan ontwikkelingssamenwerking. Daarover open communiceren is naar mijn mening noodzakelijk voor het draagvlak.

6. Een moderne structuur en een effectief gebruik van middelen

Mijn visie op draagvlak voor internationale samenwerking en de bevindingen van het IOB-onderzoek leiden tot de volgende contouren van een nieuw draagvlakbeleid. In de uitwerking neem ik de huidige situatie als vertrekpunt (bestaande structuren, opgebouwde kennis en ervaring), om vervolgens een aantal wijzigingen voor te stellen.

6.1 De huidige situatie

Allereerst moet nog eens worden vastgesteld dat veel draagvlakactiviteiten in onze samenleving plaatsvinden zonder een financiële en/of inhoudelijke inbreng van de overheid. We zien een toename van initiatieven van particulieren en bedrijven die invulling geven aan hun internationale maatschappelijke verantwoordelijkheid. Ik juich dat toe. Voorzover de overheid een rol heeft ten aanzien van het particulier initiatief is dat

wat mij betreft alleen in de voorwaardenscheppende sfeer, bijvoorbeeld door aan te moedigen dat organisaties en particulieren – of ze nu steun ontvangen van de overheid of niet – elkaar weten te vinden en te inspireren in vernieuwende samenwerkingsverbanden.

De binnenkort te lanceren website www.millenniumakkoorden.nl is een voorbeeld van hoe de overheid daarvoor voorwaarden kan scheppen. Het innovatieve aspect van deze website is dat ze samenwerking en netwerken zal faciliteren die bij kunnen dragen aan het behalen van de Millenniumdoelen. Op deze manier wordt de website een instrument dat stimuleert tot het sluiten van nieuwe Millenniumakkoorden en aanzet om bestaande Millenniumakkoorden uit te breiden.

Als het gaat om de draagvlakkanalen via welke financiële middelen van de overheid worden ingezet, onderscheiden we de volgende hoofdrolspelers:

De NCDO

In de vorige kabinetsperiode is er een Subsidiekader NCDO 2007–2010 vastgesteld op basis waarvan de NCDO jaarlijks een subsidie van € 32,6 miljoen ontvangt. Deze zet zij in voor een drietal kerntaken:

- Het zelfstandig uitvoeren van activiteiten op het terrein van publiekscommunicatie, of opdrachtverlening aan derden hiertoe;
- Het verlenen van subsidie voor draagvlakactiviteiten op het terrein van particulieren en organisaties die niet door het ministerie van Buitenlandse Zaken in het kader van TMF/MFS gesubsidieerd worden;
- Het genereren van actuele kennis ten aanzien van (innovatieve) ontwikkelingen op het terrein van draagvlakontwikkeling.

De regering heeft in 2008 besloten om de NCDO niet onder de Kaderwet ZBO's te brengen. Hieruit vloeit voort dat de subsidietaak van de NCDO niet langer meer vanzelfsprekend door haar kan worden uitgevoerd na 31 december 2010 (als het huidige subsidiekader afloopt). Het financieel beslag hiervan bedraagt zo'n € 16 miljoen per jaar. Tijdens het Algemeen Overleg van 3 juli 2008 sprak ik daarover met uw Kamer en heb ik aangegeven deze subsidietaak via in- of uitbesteding open te willen stellen voor concurrentie.

MFS-organisaties

Op basis van de eigen definities van draagvlak die door MFS-organisaties worden gehanteerd, wordt op dit moment ruim € 20 miljoen per jaar uit de subsidiestroom besteed aan draagvlakactiviteiten. Ik heb in mijn eerder aangehaalde notitie over de maatschappelijke organisaties aangegeven dat ten aanzien van de ondersteuning van draagvlakactiviteiten een aangescherpt beleid gevoerd zal worden.

Campagneactiviteiten gericht op mondiaal burgerschap zullen straks alleen nog uit MFS-middelen kunnen worden gefinancierd op voorwaarde dat deze een logisch onderdeel vormen van een breder programma van een MFS-organisatie (bijvoorbeeld een programma gericht op rechtvaardige handel). Particuliere initiatieven, die nu bijvoorbeeld via het Linkis-programma worden gesteund, kunnen in de toekomst alleen nog met MFS-middelen worden gefinancierd als de activiteiten direct relevant zijn voor ontwikkelingssamenwerking. In beide gevallen (bij campagnes en particuliere initiatieven) komt draagvlak als afzonderlijke beleidsdoelstelling voor de MFS-organisaties dus te vervallen.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Xplore-programma loopt van mei 2005 tot oktober 2009 en heeft een bedrag van circa € 5 miljoen per jaar beschikbaar. Het programma wordt uitgevoerd door de afdeling Internationaal van het Nederlands Jeugd-instituut (NJI). Doelstelling van het programma is de versterking van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in de Nederlandse samenleving, in het bijzonder onder Nederlandse jongeren. Daartoe subsidieert het programma stage- en uitwisselingsprojecten in en met ontwikkelingslanden voor jongeren van 12 tot en met 30 jaar. Een essentiële voorwaarde voor de financiële ondersteuning is dat deze jongeren de ervaringen die zij tijdens hun verblijf in het ontwikkelingsland opdoen, inzetten voor de organisatie en uitvoering van zogenoemde uitstralingsactiviteiten.

Daarnaast heeft het ministerie voor 2009 een bedrag van € 1,8 miljoen beschikbaar voor beleidscommunicatie over ontwikkelingssamenwerking. Zoals ik al eerder aangaf, beschouw ik beleidscommunicatie niet als een draagvlakactiviteit. Draagvlakactiviteiten die voorheen nog wel ten laste van dit communicatiebudget werden ondernomen, zijn de laatste jaren al behoorlijk afgenomen. Deze zullen verder worden afgebouwd.

6.2 De nieuwe situatie

Het nieuwe draagvlakbeleid rust in haar uitwerking op twee pijlers, te weten een centrum voor kennis en advies en daarnaast – en los daarvan – een subsidieprogramma. Ik gaf al eerder aan dat ik hecht aan gescheiden rollen en verantwoordelijkheden. Die scheiding helpt om het afwegingsproces in de besluitvorming over de toekenning van subsidies zo zuiver mogelijk te houden. Dat geldt ook voor het afleggen van verantwoording over genomen besluiten. Heldere rollen leiden tot heldere verantwoordelijkheden en dragen aldus bij aan transparantie, een van de speerpunten van mijn moderniseringsagenda.

6.2.1 Kennis

In het IOB-onderzoek wordt geconstateerd dat kennis niet per definitie bijdraagt aan meer draagvlak. Zo is het niet kunnen aanvaarden van onrecht voor velen al een voldoende motivatie om bij te dragen aan het bestrijden van armoede. Uiteraard kan hieraan nimmer de conclusie worden verbonden dat kennis er niet toe doet. Los van het feit of kennis wel of niet bijdraagt aan meer betrokkenheid, is het evident dat meer kennis ertoe leidt dat burgers beter onderbouwd tot opvattingen kunnen komen, en op basis daarvan beter onderbouwde beslissingen kunnen nemen, bijvoorbeeld over consequenties die zij aan hun opvattingen willen verbinden in termen van houding en gedrag. Kennis en het bevorderen daarvan is dus noodzakelijk.

Als het gaat om de invulling van mondiaal burgerschap beschikt de samenleving over veel kennis en ervaring. We hoeven alleen maar te kijken naar de groei van allerlei vormen van particulier initiatief. Die kennis is echter niet systematisch ontsloten. Mensen en organisaties die activiteiten willen ontplooien, hebben niet gemakkelijk toegang tot de ervaringen van anderen. De grote versnippering van kennis maakt het moeilijk om te leren. Daarnaast is de moderne ontwikkelingssamenwerking complex. Problemen van coherentie en internationale samenwerking zijn ingewikkeld. Er kan niet van iedere particulier of organisatie worden verwacht dat deze zich bij elke interventie ten volle realiseert in welke context deze het beste kan gedijen. Zo zal bijvoorbeeld bij de bouw van een ziekenhuis ook de beschikbaarheid van medicijnen geregeld moeten

zijn. Kennis is nodig om de verschillende vormen van particulier initiatief zo effectief mogelijk te maken.

Het feit dat kennis en ervaring onvoldoende toegankelijk zijn, leidt tot een onderuitputting van het maatschappelijk potentieel voor mondiaal burgerschap. Om dat potentieel te ontsluiten wil ik investeren in kennis.

De NCDO

Wie het veld overziet van kennis in relatie tot draagvlak voor internationale samenwerking komt vroeg of laat de NCDO tegen. Deze organisatie heeft de afgelopen veertig jaar veel bijgedragen aan de opbouw van kennis en ervaring. Het was de Nederlandse overheid die in 1970 de Nationale Commissie Ontwikkelingsstrategie (NCO), beter bekend als de «Commissie Claus», oprichtte. De commissie werd bestuurd door vertegenwoordigers uit diverse maatschappelijke tradities, geledingen en organisaties. De NCO werd later omgevormd tot de NCDO, die sinds 2003 een andere bestuurlijke structuur kent. Door de jaren heen is veel kennis opgebouwd. Tegelijkertijd is de NCDO zowel adviseur als subsidiegever. Zoals eerder aangegeven is een scherp onderscheid tussen rollen noodzakelijk en dient het begrip draagvlak duidelijk verder te worden gedefinieerd en aangepast aan een veranderende tijd. Wat nodig is, is een goede balans tussen continuïteit en verandering.

De rol van de NCDO moet naar mijn mening verschuiven van subsidieverstrekker en regisseur, naar die van kennismakelaar, adviseur en aanjager. De NCDO blijft verantwoordelijk voor het genereren van actuele kennis ten aanzien van ontwikkelingen op het terrein van internationale samenwerking en draagvlakontwikkeling. Nieuw is dat zij die kennis actief ontsluit en ter beschikking stelt van particulieren en organisaties die ontwikkelings- en draagvlakactiviteiten ondernemen. Dat houdt onder meer in het systematisch inventariseren van dit soort activiteiten, het identificeren van lacunes, het registreren van nieuwe ontwikkelingen, en vooral het op een laagdrempelige manier ontsluiten en het ter beschikking stellen hiervan aan hen die daar behoefte aan hebben. Particulieren en organisaties kunnen straks de NCDO advies vragen bij het formuleren van activiteiten en projecten. Op die manier wordt een bijdrage geleverd aan verzakelijking en professionalisering van vormen van particulier initiatief. Tot slot kan de NCDO in deze rol de minister voor ontwikkelingssamenwerking adviseren over ontwikkelingen en trends die relevant zijn voor het draagvlakbeleid. Samenwerkingsverbanden als de huidige Worldconnectors kunnen een nuttige rol spelen bij het agenderen en verbinden van onderwerpen in de Nederlandse samenleving.

Dit vergt wel een andere positionering. Om als kennismakelaar, adviseur en aanjager te kunnen functioneren dient de NCDO midden in de samenleving te staan. Dat moet straks wat mij betreft ook tot uiting komen in de samenstelling van het bestuur van de NCDO. Dat moet een goede afspiegeling vormen van degenen die zich in de maatschappij bezig houden met internationale samenwerking. Zoals duidelijk moge zijn, leg ik die representativiteit breed uit. Dat wil zeggen, zij gaat verder dan de gebruikelijke OS-sector en omvat nieuwe spelers zoals het bedrijfsleven, kenniscentra, jongeren en actieve burgers etc. Alleen dan zal de NCDO in staat zijn om haar nieuwe rol effectief te spelen.

Het blad Internationale Samenwerking (IS) is zoals bekend door mijn voorgangster ondergebracht bij de NCDO. De nieuwe rol van de NCDO brengt met zich mee dat ook IS nadrukkelijker een blad wordt dat mondiaal burgerschap – en dan specifiek in relatie tot ontwikkelingssamenwerking – ondersteunt. Dit betekent zowel het informeren over

actuele ontwikkelingen en beleid, maar ook het aanreiken van praktische informatie aan degenen die activiteiten willen ontplooiën. Ik zou daarbij ook in het licht van een veranderend mediaconsumptiegedrag een grotere plaats ingeruimd willen zien voor nieuwe media. Voorts zou ik voorstander zijn van het invoeren van een maatschappelijk breed samengestelde redactieraad voor IS, waarin ook de overheid duidelijk is vertegenwoordigd.

Zoals gezegd ben ik van mening dat de NCDO een aantal veranderingen dient door te voeren om zich klaar te maken voor een nieuwe taak. Het bestuur van de NCDO is overigens ook op eigen initiatief al bezig met het uitzetten van een nieuwe koers. Ik ben bereid om de NCDO in dit proces te steunen. Gezien de veranderende positionering betekent dit wel een lagere subsidiering dan eerder het geval was. Ik ben voornemens om in een nieuw subsidiekader voor de periode 2011–2014 voor de NCDO een bedrag van € 9 miljoen tot maximaal € 11 miljoen per jaar te reserveren. Afhankelijk van de kwaliteit en de onderbouwing van de subsidieaanvraag van de NCDO zal ik vervolgens een exact subsidiebedrag voor deze periode vaststellen.

6.2.2 Het nieuwe subsidieprogramma

Ook ten aanzien van het nieuwe subsidieprogramma acht ik maatvoering en vernieuwing gewenst. Zoals uit de IOB-evaluatie blijkt, is er alle reden om daarin een zakelijke en effectieve benadering te kiezen.

Het gaat daarbij om activiteiten met een concreet doel, een helder gedefinieerde doelgroep en een concreet handelingsperspectief. Middelen en eindresultaten dienen proportioneel te zijn. Er moet voorrang worden gegeven aan activiteiten die aansluiten bij de moderniseringsagenda, zowel qua inhoud als qua samenwerking. In gevallen dat activiteiten worden ontplooid buiten Nederland, dient er sprake te zijn van lokaal «ownership» in de vorm van een aantoonbare lokale inbreng. Voorrang krijgen voorts activiteiten die aansluiten op de Millenniumakkoorden en die nieuwe doelgroepen – en dan met name jongeren – aanboren. Hiermee wordt invulling gegeven aan de verbreding van draagvlak. Voorstellen die bijdragen aan het versterken van mondiaal burgerschap, dragen bij aan de verdieping van draagvlak en kunnen worden ingediend bij de organisatie(s) die op grond van in- of uitbesteding, het nieuwe programma gaan beheren.

Het nieuwe programma bevat drie onderdelen: een onderdeel gericht op jongeren, een ter ondersteuning van kleine particuliere initiatieven en tot slot een onderdeel gericht op netwerkinitiatieven. Voor het programma trek ik in totaal € 19 miljoen per jaar uit. Voor de deelprogramma's zullen op korte termijn subsidiekaders worden geformuleerd, die de basis zullen zijn voor in- resp. uitbesteding. Ze zullen voor een periode van vier jaar worden in- of uitbesteed. Het grote voordeel van deze opzet is dat elke vier jaar een bewuste afweging over de opportuniteit van voortzetting kan plaatsvinden op basis van de geboekte resultaten. Het streven is om deze deelprogramma's per 1 januari 2011 te starten, met uitzondering van het deelprogramma jongeren dat al in de loop van 2010 zal starten.

In lijn met de bevindingen van het IOB-onderzoek wil ik de evaluatiefunctie voor draagvlakactiviteiten versterken, bijvoorbeeld in samenwerking met andere instituten of evaluatiediensten. Maar om evaluatie mogelijk te maken mogen subsidies alleen dan worden verstrekt als een indiener kan uitleggen welke veranderingen in het maatschappelijk draagvlak hij beoogt en aan de hand van welke indicatoren hij op welk moment vast gaat stellen of dat is gelukt; waarbij de laatste subsidietermijn uiter-

aard pas wordt uitbetaald na inlevering en goedkeuring van de vereiste rapportages.

a. Jongeren

De bijna vier miljoen jongeren in Nederland tussen de 10 en 30 jaar vormen een heel belangrijke doelgroep voor het draagvlakbeleid. Het aloude adagium dat «wie de jeugd heeft, de toekomst heeft» blijft relevant. Bovendien blijkt de huidige generatie jongeren wel degelijk maatschappelijk betrokken. Uit onderzoek blijkt dat een grote meerderheid zich zorgen maakt over de armoede en de ellende in de wereld. De nieuwe generatie maakt veel meer gebruik van de technologie van de nieuwe media. Zij heeft daarmee een eigen manier van communiceren en moet op andere manieren worden aangesproken. Ik wil daarom een specifiek op jongeren gericht draagvlakprogramma opzetten.

In de voorgenomen in- of uitbesteding zal het aantoonbaar betrekken van jongeren bij het opzetten en uitvoeren van dit programma een essentiële voorwaarde zijn. Aangezien het huidige Xplore-programma op 31 oktober 2009 afloopt, ben ik voornemens om op zeer korte termijn met opdrachtverlening te beginnen, zodat het nieuwe programma in de eerste helft van 2010 kan starten. Ik wil dat ook omdat uit de eerdere IOB-evaluatie bleek dat Xplore onmiskenbaar een positief effect heeft op het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking onder jongeren. Anderzijds werd geconstateerd dat de omvang van eventuele draagvlakeffecten, gezien het voor de doelgroep veelal éénmalige karakter ervan, moeilijk anders dan bescheiden kon zijn. Ik zal deze bevindingen een belangrijke rol geven bij het vaststellen van het nieuwe subsidiekader.

b. Kleine Particuliere Initiatieven

De regering wil blijven doorgaan met het faciliteren van kleine OS-initiatieven van particulieren, maar wel verzakelijking en professionalisering stimuleren. Het gaat hier immers om initiatieven die een eigen inhoud geven aan het mondiaal burgerschap. De activiteiten mogen zoals voorheen ook buiten Nederland in ontwikkelingslanden plaatsvinden, maar of deze voor subsidiëring in aanmerking komen, hangt uiteindelijk af van de mate waarin de activiteit bijdraagt aan verandering van kennis, houding en gedrag *in Nederland*. In die gevallen waarin activiteiten plaatsvinden in ontwikkelingslanden vind ik dat er aantoonbaar een brug geslagen moet worden tussen «daar» en «hier». Verder moet er een duidelijke betrokkenheid zijn van de lokale bevolking en sprake zijn van positieve effecten op de situatie in ontwikkelingslanden. Ik wil de huidige subsidieprogramma's zoals die thans bij de NCDO zijn ondergebracht stroomlijnen tot één (beperkter) fonds. Tevens zal ik het initiatief nemen om tot een gedragscode voor dit soort initiatieven te komen.

Subsidies kunnen alleen verstrekt worden voor activiteiten. Instellings-subsidies worden niet verleend. Per activiteit is er een maximum van € 100 000 per jaar aan subsidie. De bijdrage vanuit draagvlakgeldten voor OS bedraagt maximaal 60%. In het subsidiekader zullen de modaliteiten verder worden uitgewerkt.

c. Netwerk Initiatieven

Op dit moment hebben organisaties die draagvlakactiviteiten ontplooiën en die geen middelen ontvangen uit het medefinancieringssysteem, de mogelijkheid om subsidie aan te vragen bij de NCDO. Dit wordt onder meer gerealiseerd door het huidige partnerprogramma van de NCDO. Hierbij kan gedacht worden aan onder andere de Wereldwinkels, Oikos,

SID etc. Ook regionale organisaties zoals de COS-sen ontvangen subsidie via de NCDO.

Zoals bekend wil ik met mijn moderniseringsagenda versnippering tegengaan en samenwerking bevorderen. Want door samenwerking vergroot je de effectiviteit. Ik wil dan ook organisaties die geen geld ontvangen uit het MFS, de mogelijkheid blijven bieden om subsidie aan te vragen voor draagvlakactiviteiten en campagnes. Prioriteit wordt gegeven aan activiteiten en campagnes waarbij sprake is van een samenwerkingsverband, die vernieuwend zijn en waarbij wordt samengewerkt met niet-traditionele partners (denk aan bedrijfsleven, branche-organisaties, organisaties van jongeren, van allochtonen etc.).

Omdat ik grote voordelen zie in samenwerking en partnerschap is het dus ook mogelijk dat meerdere organisaties één gezamenlijk voorstel indienen. Dat kan gelden voor de organisaties die momenteel al subsidie van de NCDO ontvangen, voor de COS-sen, maar uitdrukkelijk ook voor nieuwe partners.

Subsidies worden alleen verstrekt voor activiteiten en campagnes. Instellingsubsidies worden niet verleend. Per activiteit is er een maximum van € 500 000 per jaar aan subsidie. Dit bedrag kan hoger liggen indien er sprake is van samenwerkingsverbanden van meerdere partijen. De bijdrage vanuit draagvlakgeld voor OS bedraagt maximaal 60%. In het subsidiekader zullen de modaliteiten verder worden uitgewerkt.

Halvering financiële middelen

Zoals ik al aangaf in de «Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, Maatwerk» van 14 april jl., komt draagvlak als afzonderlijke beleidsdoelstelling voor de MFS-organisaties te vervallen. Hiermee was in het verleden een bedrag van ruim € 20 miljoen per jaar gemoeid. Dat bedrag is nu niet meer voor draagvlakactiviteiten beschikbaar.

Voor het subsidieprogramma is voortaan € 19 miljoen per jaar beschikbaar. Afgezet tegen het bedrag van circa € 21 miljoen thans (waarvan € 5 miljoen voor Xplore en € 16 miljoen aan subsidies die via de NCDO worden gekanaliseerd) is dit wel een kleine vermindering.

De NCDO ontvangt op dit moment € 32,6 miljoen subsidie per jaar. Op basis van het besluit van de regering om de NCDO niet aan te merken als ZBO zullen de subsidieprogramma's voortaan direct onder de ministeriële verantwoordelijkheid gebracht worden. Met deze subsidieprogramma's is tot 1 januari 2011 een bedrag van circa € 16 miljoen per jaar gemoeid. Aldus resteert van de huidige subsidie jaarlijkse een bedrag van € 16 miljoen. Ik heb besloten om voor de nieuwe taken van de NCDO een bedrag van € 9 tot maximaal € 11 miljoen ter beschikking te stellen (inclusief Internationale Samenwerking).

Van de ruim € 60 miljoen die nu nog jaarlijks voor draagvlakactiviteiten beschikbaar is, blijft straks nog een bedrag van ongeveer € 30 miljoen over. Ik meen dat een bescheidener budget gerechtvaardigd is. Immers, in de nieuwe opzet kan efficiencywinst worden geboekt en is maatvoering gewaarborgd. Er vinden immers veel initiatieven plaats die niet gesubsidieerd worden of een andere doelstelling hebben (bijv. Millenniumakkoorden), maar wel effecten hebben op draagvlak. Verder ben ik van mening dat hoewel bezuiniging niet de eerste reden is om minder middelen uit te trekken, toch ook de economische situatie noopt tot terughoudendheid.

Met de hiervoor geschetste nieuwe opzet, waarin investeren in mondiaal burgerschap centraal staat, kan naar mijn opvatting het draagvlakbeleid voor internationale samenwerking zodanig worden gemoderniseerd, dat het bijdraagt aan een betere wereld. En dat is ook goed voor Nederland.

Briefadvies

Ontwikkelingssamenwerking: nut en noodzaak van draagvlak

Mei 2009

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. S. Borren MA. Mw. mr. L.Y. Goncalves-Ho Kang You Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

telefoon 070 – 348 5108 / 6060
fax 070 – 348 6256
e-mail AIV@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden Werkgroep Ontwikkelingssamenwerking: nut en noodzaak van draagvlak

Voorzitter	Dr. L. Schulpen
Leden	Mr. G.H.O. van Maanen Mw. prof.dr. A. Niehof Mw. ir. A.N. Papma Drs. P. Stek

¹ Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS, 2009), Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: «Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde», Den Haag, DGIS, blz. 4.

² Boekestijn, A.J., Draagvlakdenken stilt geen honger, in: Trouw, 18 juni 2008.

³ Irrgang, E., Stop subsidie aan NCDO, in: De Volkskrant, 16 juni 2008. In dit advies stelt de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) dat duurzame ontwikkeling structurele veranderingen op wereldschaal vereist en dat structurele armoedevermindering niet alleen vraagt om effectieve aanpak in het zuiden, maar evenzeer veranderingen vergt in de opstelling van het noorden (overheid én samenleving als geheel). Het creëren en onderhouden van draagvlak voor de nodige veranderingen is dan ook ontwikkelingsrelevant en behoort een plaats te hebben en te behouden in de prioriteiten van de overheid.

Ontwikkelingssamenwerking: nut en noodzaak van draagvlak

«Hun problemen zijn onze problemen» is het devies op basis van solidariteit en eigen belang».¹

Woord vooraf

Dit advies sluit aan op de (politieke) discussie die in de tweede helft van 2008 ontstond over omvang, nut en noodzaak van activiteiten gericht op het versterken van het draagvlak voor ontwikkelingsamenwerking onder de Nederlandse bevolking. In die discussie zijn de vragen aan de orde gekomen of draagvlak wel of niet ontwikkelingsrelevant is² en of draagvlakbevordering al dan niet een taak voor de overheid is.³

Hiertoe maakt dit advies een conceptueel onderscheid tussen «veranderingen hier» en «veranderingen daar». Dit houdt een herbevestiging in van oproep van de Verenigde Naties uit de jaren zeventig om, in het kader van de ontwikkelingsproblemen in het zuiden, ook aan veranderingen in het noorden te werken. In andere woorden, een oproep om de draagvlakdiscussie breder te trekken en niet te verengen tot ontwikkelingssamenwerking (OS) en het werk van OS-organisaties (inclusief het ministerie van Buitenlandse Zaken) in het zuiden. Tegelijk beoogt dit onderscheid aangrijpingspunten te verschaffen voor de verdere uitwerking van een draagvlakbeleid door het ministerie. Hoewel (1) draagvlakbevordering al lang één van de doelstellingen van het Nederlandse OS-beleid is en sinds een aantal jaren een expliciet criterium vormt in de financieringsvoorwaarden voor niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en (2) er in Nederland veel (overheids- en niet-overheids-)organisaties actief zijn op het terrein van draagvlak, is er nooit een duidelijk draagvlakbeleid opgesteld. Mede daardoor is er geen algemeen aanvaarde en toegepaste definitie van draagvlak en is onduidelijk op grond van welke criteria activiteiten, respectievelijk budgetten, al dan niet tot draagvlakbevordering worden gerekend.

Dit advies, vanwege het aanstaande overleg met de Tweede Kamer in de vorm van een briefadvies, moet worden gezien als een bijdrage aan de discussie over legitimiteit, nut en noodzaak van draagvlak en – in het verlengde daarvan – van aan draagvlakgerelateerde activiteiten onder de Nederlandse bevolking. Het is belangrijk te benadrukken dat een briefadvies geen uitputtende analyse levert, maar een korte bijdrage beoogt te geven aan een lopende discussie om aandacht te vragen voor aspecten die naar de mening van de AIV moet worden meegewogen. Het briefadvies gaat, na een uiteenzetting van enkele essentiële elementen van het draagvlakbegrip, in op drie vragen: waarvoor (het doel), waarom (de legitimatie) en wie (de uitvoering).

De werkgroep die dit briefadvies heeft voorbereid, bestond geheel uit leden van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de AIV en stond onder voorzitterschap van dr. L. Schulpen. Tevens namen deel mr. G.H.O. van Maanen, mw. prof.dr. A. Niehof, mw. ir. A.N. Papma en drs. P. Stek. Dit briefadvies is door de AIV vastgesteld in de vergadering van 8 mei 2009.

Het draagvlakbegrip

De Belgische ontwikkelingsdeskundige P. Develtere definieert draagvlak als «*de al dan niet door kennis gedragen houding en actie ten aanzien van een bepaald onderwerp*».¹ Deze definitie heeft in Nederland in brede kring ingang gevonden. De AIV kiest evenwel voor een iets andere verwoording: «*Draagvlak is de positieve opvatting, houding en gedrag ten aanzien van een bepaald onderwerp*».²

Daarbij staat *opvatting* voor wat men denkt, *houding* voor de consequenties die men daaraan verbindt voor het eigen doen en laten en *gedrag* voor de activiteiten die men onderneemt. Dat gedrag loopt uiteen van concrete steun – door geldelijke steun, door vrijwilligerswerk of door beroepsmatige participatie aan projecten of organisaties – tot gedrag als producent, consument of burger, respectievelijk activiteiten die erop gericht zijn om het denken, doen en laten van anderen te beïnvloeden. Onder die anderen kan men zowel de overheid verstaan, als organisaties uit het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven of mensen in de eigen leefomgeving.

¹ Develtere, P. (red.) (2003), Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling – wat het is en zou kunnen zijn, Antwerpen, De Boeck nv.

² De kenniscomponent, zoals verwoord door Develtere, is van belang, maar is geen essentiële voorwaarde, laat staan toetssteen voor het ontstaan of bestaan van draagvlak. Mensen ontlenuen hun opvatting, houding en actie ten aanzien van een bepaald thema zonder enige twijfel aan de kennis die zij ten aanzien daarvan hebben opgedaan, maar die kennis kan beduidend minder of meer zijn dan die van anderen. Voor opvattingen geldt geen minimaal kennisvereiste. Desondanks stelt de AIV zich op het standpunt dat kennisoverdracht een integraal onderdeel is van draagvlakbevordering.

Overigens moge duidelijk zijn dat de groep die positieve opvattingen heeft over ontwikkelingssamenwerking, armoedevermindering en Millenniumdoelen groter is dan het aantal uit hun midden dat deze opvatting vertaalt in een eigen houding, terwijl die laatste groep op haar beurt weer groter is dan diegenen die deze houding omzetten in gerichte activiteiten. Deze laatste groep spreekt eerder van betrokkenheid dan van draagvlak.¹

Daarnaast kan naar de mening van de AIV alleen van draagvlak worden gesproken als er sprake is van een positieve opvatting ten aanzien van nut en noodzaak van het desbetreffende onderwerp. Negatief draagvlak is een *contradictio in terminis*. Wat wel kan bestaan is draagvlak voor tegengestelde opvattingen of actie, zoals terugdringing van ontwikkelingssamenwerking omdat de aanhangers van dat standpunt nut en noodzaak daarvan niet inzien.

Afnemend draagvlak?

In de afgelopen tijd lijkt een deel van het politieke draagvlak aan erosie onderhevig. Te denken valt aan opvattingen van enkele politieke partijen en hun oproep om het budget voor ontwikkelingssamenwerking (substantieel) te verlagen. Het toegenomen geluid van tegenstanders en sceptici kan tevens de indruk doen postvatten dat het maatschappelijk draagvlak afneemt. Dat hoeft echter niet het geval te zijn. Vooral bij ontwikkelingssamenwerking is waarschijnlijk dat de groei van het aantal tegenstanders uit andere geledingen van de samenleving komt dan uit kringen van voorstanders. Feiten wijzen uit dat die niet of nauwelijks kleiner worden. Jaar in, jaar uit laten draagvlakonderzoeken zien dat de doelstellingen zoals armoedevermindering en de Millenniumdoelen op brede maatschappelijke steun kunnen rekenen. Bovendien blijkt niets van een verminderd maatschappelijk draagvlak uit het aantal Nederlanders dat van jaar tot jaar aan internationale hulp geeft, respectievelijk de bedragen die men daarvoor over heeft. Data van het project van de Vrije Universiteit «Geven in Nederland» laten zien dat internationale hulp tot de meest belangrijke doelen behoort van de Nederlandse donateur.² Van de top-10 van goeiedoelenorganisaties, gemeten naar omvang van giften, donaties en contributies, zijn er twee gericht op natuurbescherming (€ 50 miljoen), één op kankerbestrijding (€ 30 miljoen) en zeven op internationale hulp (€ 190 miljoen).³

De Barometer Internationale Samenwerking 2008 constateert geen dalende tendens in het percentage van de Nederlanders dat geld geeft aan organisaties of acties voor ontwikkelingslanden. Het gemiddeld gedoneerde bedrag per donor bedraagt over de periode 2005–2007 € 145 per jaar.⁴ De zes grootste goede doelen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking hadden in 2007 in totaal bijna 2,4 miljoen donateurs.⁵ Samen met de groei van «doe-het-zelf»-projecten, het zogenoemde Particuliere Initiatief (momenteel geschat op zo'n 8 000), wijst dit alles op een onverminderde steun aan ontwikkelingssamenwerking van een omvang die door weinig andere maatschappelijke doelen wordt overtroffen.⁶ Het is terecht dat een zodanig omvangrijke steun door een overheid die ontwikkelingssamenwerking een hoge prioriteit wenst te geven wordt onderhouden. Helaas zijn er, voor zover de AIV bekend, geen betrouwbare vergelijkbare cijfers beschikbaar van andere Europese landen en die cijfers zouden er eigenlijk wel moeten komen.

Wat betreft de huidige omvang van het budget ter hoogte van 0,8% van het Bruto Nationaal Produkt (BNP) is, volgens het meest recente Continue Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal Cultureel Planbureau, 58% van de bevolking voorstander van gelijk of meer budget voor steun aan arme landen, terwijl 39% kiest voor vermindering van de uitgaven

¹ Zie ook Context (2005), Inventarisatie draagvlakversterking voor internationale samenwerking in Nederland, Soesterberg, Context, International Cooperation.

² Schuyt, Th. et al. (2007), Geven in Nederland 2007 – giften, legaten, sponsoring en vrijwilligerswerk, Amsterdam, Reed Business BV, blz. 12–19.

³ Database Centraal Bureau Fondsenwerving (<www.cbf.nl>). Van de top-35 goede doelen concentreert de helft zich op internationale hulp. De andere helft omvat fondsen gericht op gezondheidsproblemen, natuur, milieu, etcetera. Samen halen zij € 470 miljoen op waarvan € 250 miljoen voor internationale hulp. In deze getallen zit niet de € 200 miljoen voor hulp aan de tsunamislachtoffers die rond de jaarwisseling 2004/2005 werd ingezameld.

⁴ Motivaction, Barometer Internationale Samenwerking 2008 – trends en ontwikkelingen, Amsterdam, Motivaction/NCDO (www.ncdo.nl).

⁵ De Goede Doelen Gids 2007. Het betreft hier het Rode Kruis (713 000 donateurs), Artsen zonder Grenzen (450 000), Cordaid (430 000), Oxfam Novib (350 000), KerkinActie (300 000) en Plan Nederland (150 000).

⁶ Zie ook het syntheserapport van de dialoog 2008 «Ontwikkeling is verandering» (Stuurgroep dialoog 2008 (2008), Internationale samenwerking in verandering, Den Haag, DGIS, blz. 7–8 (<www.ontwikkelingsverandering.nl>) dat terecht constateert dat «cijfers over het draagvlak bezien in termen van steun aan de hoogte van het OS-budget (0,85 van het BNP) andere trends [vertonen] dan de cijfers over draagvlak bezien in termen van gedrag (geefgedrag en betrokkenheid bij particuliere initiatieven). In het eerste geval lijkt er in sommige onderzoeken een lichte afname op te treden, in het tweede geval juist een sterke toename».

voor dit doel. Die 58% is lager dan de steun voor internationale milieu-problemen en klimaatverandering, waarbij 74% voorstander is van gelijk of hoger en 23% kiest voor lager, maar aanzienlijk hoger dan steun aan internationale militaire missies en conflictbeheersing, waarbij 36% kiest voor gelijk of hoger en 60% voor lager.¹ Deze uitkomsten wijzen op draagvlak, dat moet worden gekoesterd.

Gelet op bovenstaande kan momenteel niet worden gesproken van een aanmerkelijke reductie van het maatschappelijk draagvlak. Tegelijk is het waar dat het huidige maatschappelijk draagvlak geen zekerheid voor de toekomst biedt. Voor het toekomstige draagvlak lijkt een aantal zaken en vraagstukken specifiek van belang.

In de eerste plaats betreft dat de legitimiteitsvraag, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen input- en output-legitimiteit van ontwikkelingssamenwerking. Input-legitimiteit heeft betrekking op de betrokkenheid van de burger bij de totstandkoming en keuzes van het beleid. In het geval van ontwikkelingssamenwerking vindt Develtere dat het maatschappelijke en het politieke draagvlak te weinig verbindingen hebben. Hij spreekt in dezen van een «advocacy void of een democratisch deficit», dat verwijst naar zijn overtuiging dat «het ontwikkelingsbeleid [...] tot stand [komt] zonder referenties naar de publieke opinie ter zake en met weinig input vanwege de meerderheid van het georganiseerde draagvlak».² Anderen vinden dat «international development policy now has a higher public profile than ever before».³ De gedeelde opvatting is, dat het noodzakelijk is en blijft om het maatschappelijke en politieke debat zo breed mogelijk te voeren.⁴

In dat debat is vooral de output-legitimiteit van belang. Deze verwijst naar de effectiviteit van het beleid en daarmee naar de verantwoording over die effectiviteit. In de draagvlakdiscussie speelt immers vooral de opvatting een belangrijke rol dat veel OS-activiteiten beter en effectiever kunnen worden verricht. Dat leeft niet alleen onder de tegenstanders of de sceptici, maar ook onder de voorstanders. Dit is een indicatie dat het grote maatschappelijke draagvlak niet per definitie bijval betekent voor alle facetten van het overheidsbeleid of het beleid van andere actoren ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Dit is te begrijpen, want ontwikkelingssamenwerking vindt per definitie plaats in een ingewikkelde sociale, culturele en bestuurlijke context, waarbinnen de risico's niet van te voren precies kunnen worden gepeild. Bovendien spelen er grotere krachten zoals handelsverhoudingen, schuldenproblematiek, belastingvlucht, wapenhandel, klimaatproblematiek en conflicten. Niettemin moet ook dan de vraag gesteld worden naar voldoende of onvoldoende effectiviteit. Ligt dat aan de werkwijze van de organisatie, aan de context waarbinnen gewerkt moet worden, aan de tegengestelde acties van lokale krachten en machten of aan een combinatie van deze factoren? Altijd moet de vraag worden gesteld hoe hoog de slaagkans van een interventie moet zijn voordat men daartoe besluit, of hoe laag voordat men daarvan zou moeten afzien.

Daarnaast is het van belang om bij draagvlak onderscheid te maken tussen draagvlak voor de hoofddoelstellingen van ontwikkelingssamenwerking (vooral structurele armoedevermindering en de huidige uitwerking daarvan in de Millenniumdoelen) en het beleid van de diverse actoren (overheden, internationale instellingen, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, etcetera). Hetzelfde geldt ten aanzien van draagvlakbevorderende activiteiten. Zijn die gericht op steun voor de hoofdthema's, of op steun voor het beleid van één of meer van de genoemde actoren, of – in hoofdzaak – op steun aan die organisatie? Daarbij past de kanttekening dat steun voor organisaties dikwijls niet goed los te koppelen is van

¹ Zie het Kwartaalbericht 2008/4, Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het Sociaal en Cultureel Planbureau, blz 24.

² Develtere (2009), De vrije markt van de ontwikkelingssamenwerking, Leuven, Davidsfonds Uitgeverij nv: blz. 254–255.

³ Whitfield, L. (ed.) (2009), The politics of aid – African strategies for dealing with donors, Oxford, Oxford University Press: blz. 1.

⁴ Dit is alleen al noodzakelijk om te voorkomen dat wordt bijgedragen aan het «stereotiepe beeld [...] dat het [een] praatcircuit is geworden, een debat- en evenementencultuurtje waar men steeds dezelfde mensen treft» (uit: Toespraak «Ontwikkeling is verandering» door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bij de startbijeenkomst-dialoog over de toekomst van internationale samenwerking, CineMec Ede, 22 mei 2008).

steun voor hun beleid en activiteiten. Bij steun aan grote organisaties als het Rode Kruis pleegt de organisatie voorop te staan op kracht van een verworven reputatie, maar bij een Particulier Initiatief (PI) is het dikwijls een specifiek project dat mensen beweegt tot steun, waarbij de PI als een voertuig wordt gezien.

Tot slot speelt bij politiek en maatschappelijk draagvlak de vraag naar de relatie tussen de uitgaven voor draagvlak en de mate van draagvlak. De beste invalshoek voor een berekening van de uitgaven is de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De uitgaven voor «draagvlak Nederlands buitenlands beleid» bedroegen voor de periode 2003–2009 in totaal € 433,4 miljoen (en gemiddeld per jaar dus € 61,9 miljoen) waarvan 43% valt onder non-ODA-uitgaven.¹ Uitgedrukt in percentages van de totale ODA-uitgaven stijgt het ODA-deel van de draagvlakuitgaven van 0.6% in 2003 naar 0.9% in 2007 en 2008. Onder deze uitgaven vallen in ieder geval de Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) en de activiteiten die het ministerie zelf onderneemt (via de Directie Voorlichting van het ministerie). De uitgaven van medefinancieringsorganisaties (MSF-organisaties) en andere door het ministerie gesubsidieerde maatschappelijke organisaties op het terrein van draagvlak zijn hier niet toe gerekend.

Draagvlakactiviteiten zijn echter niet duidelijk gedefinieerd, waarmee hun exacte omvang niet precies is aan te tonen. Dat maakt het moeilijk om zicht te krijgen op het verband tussen hoogte van draagvlakuitgaven en de mate van draagvlak, laat staan de mate van draagvlakverbreding of -verdieping. Evenmin is duidelijk op grond van welke criteria activiteiten onder de hierboven genoemde draagvlakactiviteiten zijn gerangschikt. Bovendien is de vraag wat met draagvlak wordt beoogd en of dat wat in de regel wordt gemeten met draagvlakonderzoeken (zoals die van de Europese Unie of de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) ook datgene dekt wat men wil bereiken met draagvlak-activiteiten. Anders gezegd: een oordeel over de relatie tussen de hoogte van de uitgaven voor draagvlak en de effectiviteit van die uitgaven is afhankelijk van het doel (cq. het object) waarvoor men draagvlak wil creëren, versterken of verdiepen. Waarvoor wil men draagvlak?

Het doel van draagvlak – de waarvoor-vraag

In de huidige discussie over «nut en noodzaak» van draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking lijkt de vraag naar het doel van maatschappelijk (en politiek) draagvlak onder te sneeuwen. Zonder een duidelijk antwoord op die vraag is die discussie echter niet te voeren. Uitgangspunt voor het beantwoorden van de «waarvoor-vraag» is dat draagvlak geen einddoel is maar een middel. Een middel tot het leveren van een bijdrage aan het realiseren van structurele veranderingen binnen en tussen landen met het doel te komen tot vermindering van armoede en ongelijkheid wereldwijd.

Voor een verdere conceptualisering van draagvlak is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen twee manieren om te werken aan armoedevermindering. De Millenniumdoelen maken onderscheid tussen wat in het zuiden (i.c. ontwikkelingslanden) moet gebeuren (Millenniumdoelen 1–7) en wat in of door het noorden (de «ontwikkelde» landen) moet gebeuren (Millenniumdoel-8). Deze koppeling gaat ervan uit dat ontwikkeling (cq. structurele armoedevermindering) niet alleen veranderingen in het zuiden maar ook veranderingen in het noorden vereist. Hiermee wordt tevens gerefereerd aan de vele afspraken binnen de Verenigde Naties in de laatste veertig jaar om, in het kader van de ontwikkelingsproblemen in het zuiden, ook aan veranderingen in het noorden te werken.²

¹ De uitgaven onder de noemer «draagvlak Nederlands buitenlands beleid» vallen onder beleidsthema 8 «Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland».

² In 1982 werd, in een discussie over het mandaat van de toenmalige Nationale Commissie Ontwikkelingssamenwerking (NCO), vanuit het ministerie voorgesteld om het volgende op te nemen: «Het doel van de NCO is versterking van het draagvlak voor de ontwikkelingssamenwerking. Dit betekent een voorlichtings- en bewustwordingsbeleid dat zo breed mogelijke lagen van de bevolking betreft bij, bewust maakt van en *offerbereid maakt voor de oplossing van het ontwikkelingsvraagstuk*» (Dierikx et al. (2007), *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking – Bronnenuitgave Deel 5 1977–1982*, Den Haag, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, blz. 951) (cursivering toegevoegd).

Het onderscheid tussen «daar» en «hier» dient ook tot uiting te komen in het draagvlak, respectievelijk de op draagvlak gerichte activiteiten. Immers, belangrijk is de erkenning dat veranderingen daar (i.c. directe armoedevermindering, maatschappijopbouw, infrastructuur, etc.) en veranderingen hier (i.c. opheffen handelsbeperkingen, verbod van schadelijke export, milieumaatregelen, consumentengedrag, stimuleren van fair trade, etcetera) met elkaar zijn verbonden. Beide versterken elkaar en beide zijn ontwikkelingsrelevant in hun bijdrage aan armoedevermindering. Dit betekent dan ook dat aan beide moet worden gewerkt en dus dat het gewenst is voor beide maatschappelijk (en politiek) draagvlak te creëren. Daarbij gaat het om de wenselijkheid dat inzichten worden verbreed, die vervolgens tot uiting komen in een andere persoonlijke houding en gedrag met betrekking tot armoedevermindering. Beter inzicht kan leiden tot een sterker draagvlak of tot nuttige kritiek, die tot beleidsverbetering stimuleert. Het gaat om agendaverbreiding, waarbij men vraagstukken, problemen en situaties die niet onmiddellijk het eigen bestaan raken, niettemin op de persoonlijke agenda zet.¹

Bij zo'n agendaverbreiding zijn twee pijlers te onderscheiden: een cognitieve en een morele. Beide zijn essentieel. De cognitieve pijler betreft het begrip van de toenemende onderlinge afhankelijkheden in een steeds kleiner wordende wereld. Grote ongelijkheden in welstand tussen landen en groepen leiden tot spanningen en conflicten. Wij zijn allen gebaat bij het terugdringen van die ongelijkheden, zoals wij ook gebaat zijn bij economische ontwikkeling in arme landen, omdat ook wij op diverse manieren profiteren van de gunstige effecten daarvan. Het gaat hier om datgene wat men soms aanduidt als «welbegrepen eigenbelang». De morele pijler betreft het serieus nemen van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en dus de erkenning dat alle mensen, waar ook ter wereld, recht hebben op een menswaardig bestaan en dat, waar zij dat op eigen kracht onvoldoende kunnen bewerkstelligen, rijke landen moeten bijspringen. Het is vooral vanuit deze betrokkenheid en solidariteit dat Nederlanders gul geven aan armen, mensen in nood en getroffen en bij een ramp, waar ook ter wereld.² Aan beide pijlers wordt gerefereerd in het citaat aan het begin van dit advies.

Veranderingen daar

«Veranderingen daar» vereisen draagvlak voor wat ontwikkelingssamenwerking in enge zin kan worden genoemd. Het betreft dan die activiteiten die (bilaterale, multilaterale en civilaterale) OS-organisaties ondernemen in ontwikkelingslanden met het doel armoede te verminderen. Het omvat daarmee ook de activiteiten van Particuliere Initiatieven in zoverre zij zijn gericht op ondersteuning van ontwikkelingsactiviteiten in het zuiden. Anders gezegd: draagvlakactiviteiten uit een OS-optiek zijn primair gericht op het creëren van steun (in welke vorm dan ook) voor OS. Feitelijk zijn draagvlakactiviteiten uit die optiek dan ook bedoeld om te laten zien dat OS niet alleen een belangrijk onderdeel is van onze relatie met ontwikkelingslanden, maar ook van belang is voor hun ontwikkeling.

Uiteraard hoort daarbij de erkenning dat er in de samenleving (en ook in de politiek) scepsis bestaat over de effectiviteit van OS. Zoals eerder aangegeven laten draagvlakonderzoeken keer op keer zien dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking het principe van OS ondersteunt, maar tevens dat een groot deel vragen stelt ten aanzien van de effectiviteit van OS voor armoedevermindering. Hoewel het eerste verheugend genoemd kan worden is het tweede een belangrijk signaal dat grote aandacht verdient. De AIV is van mening dat meer aandacht voor de effectiviteit van verschillende vormen van externe interventies en samenwerking

¹ Het syntheserapport van de dialoog 2008 «Ontwikkeling is verandering» (Stuurgroep dialoog 2008 (2008), Internationale samenwerking in verandering, Den Haag, DGIS, blz. 8 (<www.ontwikkelingsverandering.nl>) constateert in deze dat «het publiek dient helder te hebben wat de samenhang is tussen de nieuwe uitdagingen op het terrein van klimaat, grondstoffen, veiligheid, energie en de gezamenlijke belangen van Noord en Zuid en wat de per definitie beperkte bijdrage is van internationale samenwerking».

² Zie bijvoorbeeld de € 200 miljoen die ten tijde van de Tsunami werd ingezameld.

king (i.c. OS) om de ontwikkeling van arme landen te bevorderen inderdaad belangrijk is.

De AIV meent dat aan de effectiviteitsvraag een apart advies van de AIV zou moeten worden gewijd, mede aangezien dat onderwerp veel meer aspecten behelst dan in een kort briefadvies naar behoren kunnen worden behandeld. Daarbij moeten alle kanalen voor OS (bilateraal, multilateraal en civielataal) worden meegenomen en gewogen in het besef dat ontwikkelingsinspanningen meestal plaatsvinden in onvoorspelbare contexten, waarbij de kans van slagen of falen onzeker is. Sterker nog, deze inspanningen vinden in veel gevallen plaats *omdat* er zoveel onzeker is. Het is van belang de factoren die bijdragen aan de voortdurende onvoorspelbaarheid en onzekerheid in hun werkingskracht te reduceren. Dat betekent dat het eigen is aan dit werk om gericht te blijven op *beoogde* resultaten in de wetenschap dat de uiteindelijk *behaalde* resultaten soms meer maar ook minder kunnen zijn. Deze wetenschap dient geen reden te zijn om de ambitie bij te stellen, maar om bij het werken aan die ambitie naar grotere effectiviteit te blijven streven.

Het voorgaande impliceert dat draagvlakbevordering ermee gediend is duidelijk te communiceren dat het erom gaat een relevante bijdrage te leveren aan de oplossing van weerbarstige problemen. Daartoe is het belangrijk transparant te rapporteren welke resultaten worden bereikt, waar het goed en waar het fout gaat, waarom het fout gaat en welke lessen OS-organisaties daaruit kunnen trekken (i.c. het versterken van de output-legitimiteit).

Een en ander betekent overigens niet dat draagvlak voor een specifieke organisatie ook draagvlak voor OS in het algemeen of voor andere organisaties betekent. Het voorbeeld van PI's is illustratief in deze. Hun invalshoek is meestal en in hoofdzaak gericht op het project of de projecten waarmee zij verbonden zijn, zonder dat bredere noties van ontwikkelings-samenwerking een rol spelen. Anderen steunen OS in haar algemeenheid zonder zich te verbinden met specifieke organisaties of projecten.

De vraag is of alle aan draagvlakgerelateerde activiteiten van OS-organisaties officiële (financiële) ondersteuning van de overheid verdienen. Deze vraag kan rijzen met betrekking tot activiteiten die primair zijn gericht op eigen fondsenwerving. De AIV sluit zich in dezen aan bij het principe, zoals aangegeven door het ministerie,¹ dat activiteiten gericht op fondsenwerving moeten worden uitgesloten van subsidiëring. Hoewel daarin ongetwijfeld een grijs gebied ligt, moet in de verdere uitwerking van dat principe vooral rekening worden gehouden met de verplichting dat ontwikkelingsorganisaties 25% van hun inkomsten uit andere bronnen dan de Nederlandse overheid moeten halen. Zorgelijk daarbij is wel dat deze verplichting grote en kleine OS-organisaties heeft gedwongen elkaar te beconcurreren om de vereiste middelen te verwerven. Bij het ontwerpen van het nieuwe financieringsstelsel krijgen mogelijke draagvlakreducerende effecten daarvan onvoldoende aandacht. Het verdient dan ook aanbeveling om de relatie tussen de MFS-eisen en de doelstelling van draagvlakbevordering in het NGO-beleid van het ministerie duidelijker te formuleren en te voorkomen dat draagvlak onderdeel wordt van de concurrentie tussen OS-organisaties.

Veranderingen hier

Ondanks de veronderstelde relatie, hebben «veranderingen hier» niet noodzakelijkerwijs direct te maken met wat hierboven als «OS in enge zin» is neergezet. Het gaat hier immers niet om het creëren van (mentale, fysieke of geldelijke) steun voor het werk, budget en beleid van OS-orga-

¹ DGIS (2009), Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: «Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde», Den Haag, DGIS: blz. 18.

nisaties in ontwikkelingslanden. Integendeel, hier gaat het om draagvlak-activiteiten die primair zijn gericht op inzicht van burgers dat OS maar één van de middelen is die kan worden ingezet om te werken aan armoedevermindering en dat andere beleidsterreinen medebepalend zijn voor de effectiviteit van OS.

Meer concreet kan bij draagvlak voor «veranderingen hier» worden gedacht aan overheidsbeleid, zoals de Nederlandse of Europese opstelling in het kader van de Wereld Handels Organisatie of het Nederlandse beleid ten aanzien van exportvergunningen van schadelijke goederen en landbouwoverschotten naar ontwikkelingslanden, alsmede milieubeleid met stimulansen ter voorkoming van een verdere toename van de wereldwijde klimaatproblemen. Onderdeel van het beleid zal ook zijn het onderhouden van een dialoog met bedrijven en overheden over de coherentie van hun gedrag binnen Nederland en daarbuiten. Het draagvlakbeleid kan zich ook richten op rechtstreekse beïnvloeding van het consumentengedrag en/of de wijze waarop we aankijken en handelen ten aanzien van de «ander» – of die «ander», zich in de Nederlandse samenleving bevindt of niet. Het gaat – los van de vraag of men dat bekijkt vanuit de cognitieve of de morele pijler – om allerlei houdingen en gedragingen in onze eigen samenleving van de Nederlandse overheid, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en individuen waarvan verwacht mag worden dat die een bijdrage leveren aan «een duurzame wereld» voor mensen hier en daar.

In feite betreft aandacht voor «veranderingen hier» een nadere uitwerking in Nederland zelf van een breder concept van beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling en de rol die overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers daarin kunnen en moeten spelen. In een recent advies van de AIV is het belang van zulke beleidscoherentie in donorlanden op de terreinen van onder meer landbouw, milieu, handel en migratie beklemtoond en wordt ervoor waardering uitgesproken dat Nederland en de EU processen hebben geïstitutionaliseerd die beogen daaraan inhoud te geven. Meer en betere beleidscoherentie (i.c. veranderingen hier) vormt naar de mening van de AIV een belangrijke bijdrage tot een effectiever OS-beleid.¹ Die beleidscoherentie kan pas worden bereikt indien de samenleving heeft geïnternaliseerd dat armoedevermindering niet alleen tot stand komt door wat «daar» gebeurt, maar ook door wat «hier» gebeurt, en dus ook een criterium moet zijn bij de totstandkoming van alle beleid en in het handelen van individuele actoren in die samenleving. Dat vergt het werken aan draagvlak hier in de zin van opvatting, houding en gedrag.

De legitimiteit van draagvlak – de waarom-vraag

Beide soorten van draagvlak kennen gemeenschappelijke alsook hun eigen redenen waarom het noodzakelijk is er aan te werken. In beginsel geldt in een democratische samenleving voor ieder aspect van overheidsbeleid, dat het optreden van de overheid gelegitimeerd moet zijn door maatschappelijk draagvlak, dat tot uiting komt in politiek draagvlak. De werkelijkheid is echter complexer. De verantwoordelijkheid van de overheid voor een adequaat korte- en langetermijnbeleid kan met zich meebrengen dat men soms ook handelt op een wijze waarvoor wel politiek, maar geen groot maatschappelijk draagvlak aanwezig is.² Los daarvan is het bereiken van politieke overeenstemming binnen een coalitie van meer factoren afhankelijk dan het al dan niet aanwezig zijn van maatschappelijk draagvlak. Niettemin zal in een democratische samenleving op langere termijn overheidsbeleid niet houdbaar zijn indien daarvoor geen of weinig maatschappelijk draagvlak bestaat.

¹ AIV, Nederland en de Europese ontwikkelingssamenwerking, advies nummer 60, Den Haag, mei 2008, blz. 26–28 en blz. 55.

² Zie bijvoorbeeld de Nederlandse politieke steun aan de interventie in Irak en de steun aan de bestrijding van de Taliban in Afghanistan.

Het bovenstaande leidt ertoe dat een overheid die haar eigen beleidsprioriteiten serieus neemt, werk dient te maken van het bereiken en behouden van draagvlak. Dat geldt des te meer voor prioriteiten die geen onmiddellijk verband houden met de dagelijkse belangen van de eigen bevolking en niettemin – naar mening van de overheid – aandacht verdienen.¹ Bij de organisatie van het referendum over de grondwet voor Europa heeft de overheid te lang en te gemakkelijk aangenomen dat het draagvlak voor Europa als vanouds breed was. Het leergeld dat toen is betaald kan in deze draagvlakdiscussie van pas komen.

Men kan daartegen inbrengen, dat een overheid terughoudend moet zijn met de inzet van grote bedragen om bijval voor het eigen beleid te verwerven. Belastinggeld moet niet besteed worden aan het organiseren van steun voor zichzelf. Het gaat echter niet om bijval voor eigen beleid, maar voor de prioriteiten die naar mening van de overheid tot de kernwaarden van onze samenleving behoren. Die kernwaarden zijn te vinden in de Grondwet en komen met regelmaat terug in de troonredes (i.c. rechtsorde, democratie, mensenrechten, armoedevermindering, non-discriminatie en vrije pers). Bovendien zijn zij verankerd in internationale verdragen waarbij Nederland partij is. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het «Global Partnership for Development», de Millenniumverklaring, de Monterrey Consensus en de Parijse Verklaring, maar ook aan internationale mensenrechtenverdragen. Al deze aspecten verdienen in het overheidsbeleid te zijn verankerd, inclusief beleid dat erop gericht is daarvoor in de samenleving een breed draagvlak te behouden dan wel te bevorderen.

Voor «draagvlak voor OS» geldt (daarnaast) primair het versterken van draagvlak voor het doel van structurele armoedevermindering en de daarvoor door de overheid ingeschakelde kanalen (multilateraal, bilateraal en civiliteeraal), opdat zij hun werk in ontwikkelingslanden (of meer algemeen: voor ontwikkeling) kunnen blijven uitvoeren. Dat veronderstelt transparantie over de doelgroepkeuze, werkwijze en effectiviteit van de diverse kanalen. De geconstateerde scepsis en vragen over de effectiviteit van OS en OS-organisaties is een extra reden om aan deze output-legitimiteit te werken.

Als we het eens zijn over nut en noodzaak van ontwikkelingssamenwerking, is behoud van draagvlak daarvoor ontwikkelingsrelevant. Die ontwikkelingsrelevantie geldt dan ook (en misschien in het bijzonder) als we draagvlak zien als het creëren van steun (in welke vorm dan ook) voor «veranderingen hier». Ook dan is het uitgangspunt dat een positieve houding en gedrag van burgers ten aanzien van ontwikkelingsrelevante veranderingen in onze eigen samenleving een bijdrage levert aan een «duurzame wereld». Redenerend zowel vanuit een standpunt van moreel en/of «welbegrepen eigenbelang» als vanuit het idee dat een «brede coherentie» zonder maatschappelijke betrokkenheid houdbaar noch uitvoerbaar is, is het versterken van positieve opvatting, houding en gedrag van alle geledingen in de Nederlandse samenleving van belang. En mogelijk iets wat meer inspanning vergt: het eisen van veranderingen elders is meestal gemakkelijker dan het nadenken over veranderingen in «eigen kring».

¹ Zie ook het recente advies over «Crisis-beheersingsoperaties in fragiele staten» waarin de AIV de regering adviseert «om steeds actief te streven naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor elke militaire operatie». Zie hiervoor: AIV, Crisis-beheersingsoperaties in fragiele Staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak, advies nummer 64, Den Haag, maart 2009, hoofdstuk IV.

Een bijkomend voordeel van het gelijktijdig werken aan «draagvlak voor OS» en «draagvlak voor veranderingen hier», is dat kan worden voorkomen dat de Nederlandse burger OS ziet als dé oplossing voor vraagstukken van wereldformaat. OS is per definitie slechts een deel van de oplossing. Voor het creëren van een «duurzame wereld» is immers veel meer nodig, waaronder veranderingen in het bestuur in ontwikkelingslanden en in de wijze waarop wij in nationale, Europese en internationale

kaders de noordelijke en de zuidelijke belangen afwegen. Het besef dat men als samenleving en als burger niet alleen kan volstaan met (het steunen van) OS-activiteiten is dan ook een belangrijk doel van draagvlakcreatie.

De uitvoering van draagvlak – de wie-vraag

Voor het beantwoorden van de wie-vraag is het onderscheid tussen «draagvlak voor OS» en «draagvlak voor veranderingen hier» eveneens van belang. De verantwoordelijkheid voor «draagvlak voor OS» ligt primair bij OS-organisaties die in deze zowel het maatschappelijk middenveld (NGO's en PI's) als de overheid (het ministerie van Buitenlandse Zaken) omvatten. Gezien het feit dat zij (mede) activiteiten ondersteunen in ontwikkelingslanden is het logisch dat het creëren van een «draagvlak voor OS» in de vorm van kennis, houding en gedrag (i.c., geefgedrag, vrijwilligerswerk) bij hen ligt, want het gaat ook om hun legitimiteit en om hun activiteiten.

OS-organisaties hebben in deze aan draagvlak gerelateerde activiteiten een verantwoordings- en een bewustwordingstaak. Verantwoording verwijst naar het creëren van output-legitimiteit door het op een transparante wijze bieden van inzicht in de relevantie en effectiviteit van hun werk in ontwikkelingslanden. Dat biedt de beste garantie voor het behoud en versterken van dit draagvlak. Datzelfde geldt overigens voor activiteiten gericht op fondsenwerving. Bewustwording verwijst naar informatievoorziening over het werken aan ontwikkeling en ontwikkelingsprocessen met als belangrijkste doelen om te laten zien dat ontwikkeling een complex, multidimensioneel, niet-lineair en langdurig proces is. Dit voorkomt dat mensen OS zien als panacee voor het oplossen van alle ontwikkelingsproblemen en draagt bij aan het besef dat ontwikkelingssamenwerking zonder bredere coherentie in beleid en praktijk beperkt is in wat zij kan bereiken. Ter voorkoming van het gebruik van draagvlakactiviteiten voor fondsenwerving door individuele organisaties zouden deze activiteiten uitsluitend subsidieerbaar moeten zijn, indien zij door verscheidene organisaties gezamenlijk worden ondernomen.

Draagvlak voor «veranderingen hier» behoort niet tot de verplichte taken van OS-organisaties. Dat laat onverlet dat zij, juist door hun directe relaties met hun partners, bij uitstek in staat zijn om de zuidelijke stem door te laten klinken in hun draagvlakactiviteiten. Bovendien hebben verscheidene OS-organisaties uitgebreide ervaring opgedaan met beide aspecten van draagvlak (bijvoorbeeld als onderdeel van campagnes voor eerlijke handel of voor een beter milieu). Draagvlakactiviteiten die een integraal onderdeel vormen van de activiteiten van OS-organisaties in Nederland en/of Europa in het kader van campagnes en beleidsbeïnvloeding zijn dan ook subsidieerbaar, omdat zij zowel een *bottom-up*- als *top-down*aanpak voor «veranderingen hier» beogen ten gunste van armoedevermindering.

Vanwege (1) het niet-verplichtende karakter van werken aan «veranderingen hier» voor OS-organisaties, (2) de noodzaak aan veranderingen hier te werken ook los van hetgeen in ontwikkelingslanden zelf gebeurt en (3) de vereiste (context-)specifieke expertise, is het wenselijk specifieke op dat doel gerichte organisaties in te schakelen met als taak het werken aan het «draagvlak voor veranderingen hier». Hiervoor is een open systeem, waarin op basis van kwaliteit een selectie wordt gemaakt, het meest geschikt en voor de hand liggend (mede gelet op Europese richtlijnen). Voor deze draagvlakorganisaties is dan, gelet op de genoemde samenwerking, afstemming met OS-organisaties van belang, evenals het inschakelen van personen die met gezag aan het verwerven van dit draagvlak kunnen bijdragen.

Tot slot: de verantwoordelijkheid voor de financiering van een of meer van deze draagvlakorganisaties ligt niet per definitie bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en valt dus ook niet per definitie onder het ODA-budget. Bijdragen aan «veranderingen hier» – en de daarmee veronderstelde bijdrage aan een «duurzame wereld» en aan een coherent Nederlands beleid – is immers de verantwoordelijkheid van de gehele overheid en daarmee ook van andere ministeries. Dit advies heeft echter niet de pretentie een nieuw financieringskader te creëren. Een groter begrip voor samenhangen betekent niet dat de verantwoordelijkheid voor het uitdragen van beleid en de financiering daarvan anders komt te liggen.

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvattend komt de AIV tot de volgende uitgangspunten, bevindingen en aanbevelingen.

- Terwijl het politieke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking misschien niet meer vanzelfsprekend is, blijkt het maatschappelijk draagvlak in Nederland voor het beginsel van OS en voor de doelen van OS onveranderd sterk. Dat betekent niet dat het maatschappelijk draagvlak voor alle aspecten van ontwikkelingsbeleid respectievelijk voor (alle) OS-organisaties sterk is. Er leeft twijfel over de effectiviteit en er is behoefte om meer inzicht te krijgen in de overwegingen en effecten van onderdelen van het OS-beleid en de praktijk.
- Ontwikkeling en armoedevermindering vereisen structurele veranderingen in landen in zowel het zuiden als het noorden en in de relatie tussen zuid en noord. Die structurele veranderingen zijn onder andere vastgelegd in internationale verdragen en afspraken waarbij ook Nederland partij is.
- Een conceptueel onderscheid moet worden gemaakt tussen draagvlak voor «veranderingen daar» en voor «veranderingen hier». De draagvlakdiscussie is echter onevenwichtig; het debat over «veranderingen daar» overheerst. De aandacht voor beleidscoherentie in de Nederlandse samenleving (i.c. bij de overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers) schiet tekort. Om te komen tot effectieve en structurele armoedevermindering zijn beide soorten veranderingen – en het draagvlak daarvoor – nodig.
- Draagvlakversterking is daarmee ontwikkelingsrelevant en dus mede een taak van de overheid, net als de overheid ook op andere werkkterreinen bewust investeert in draagvlakversterking op relevante onderwerpen zoals gezondheid, veilig verkeer, landbouw etcetera.
- Voor draagvlakversterking in het algemeen is een duidelijk, transparant, efficiënt en vooral ook coherent OS-beleid een absolute voorwaarde. Voor de versterking van het draagvlak voor activiteiten «daar» is het beste middel grote aandacht voor de effectiviteit van die activiteiten en openhartige aflegging van verantwoording over resultaten, ook wanneer deze tegenvallen, alsmede over de lessen die zijn getrokken. Het nader uitwerken van een methodologie voor het valide en betrouwbaar meten van effectiviteit, gegeven de voor OS dominante condities van complexiteit en turbulentie, is hiervoor wel een vereiste.
- De verantwoordelijkheid voor «veranderingen daar» ligt primair bij de OS-organisaties en het ministerie. Zij hebben daarin zowel een verantwoordings- als een bewustwordingstaak. De verantwoordelijkheid voor draagvlak voor «veranderingen hier» ligt vooreerst bij de gehele overheid. Beleidscoherentie behoort daarbij expliciete aandacht te krijgen. OS-organisaties spelen daarin een rol in zoverre zij zich bezighouden met op het noorden gerichte activiteiten (i.c. in het kader van campagnes en beleidsbeïnvloeding).
- De verantwoordelijkheid van de overheid betekent niet dat zij ook zelf

uitvoerend moet zijn. Vanwege (1) het niet-verplichtende karakter van werken aan «veranderingen hier» voor OS-organisaties, (2) de noodzaak aan veranderingen hier te werken ook los van hetgeen in ontwikkelingslanden zelf gebeurt en (3) de vereiste (context-)specifieke expertise is het wenselijk specifieke op dat doel gerichte organisaties en gezaghebbende personen in te schakelen met als taak het werken aan het «draagvlak voor veranderingen hier».

- Bijdragen aan «veranderingen hier» – en de daarmee veronderstelde bijdrage aan een «duurzame wereld» en aan een coherent Nederlands beleid – is de verantwoordelijkheid van de gehele overheid en daarmee ook van andere ministeries. De verantwoordelijkheid voor de financiering van een of meer van deze draagvlakorganisaties ligt dus ook niet alleen bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.
- De overheid moet op korte termijn duidelijkheid verschaffen over de hoogte van de draagvlakuitgaven in Nederland. Die behelzen zowel de uitgaven van de overheid zelf als van de (direct of indirect) gefinancierde maatschappelijke organisaties die (mede) actief zijn op het terrein van draagvlak. Bovendien verdient het aanbeveling dat de overheid de correlatie tussen de hoogte en inzet van draagvlakuitgaven en de mate van draagvlak in Nederland laat onderzoeken. Zonder een gedegen onderzoek zijn uitspraken over maatvoering en effectiviteit van draagvlakactiviteiten niet te funderen.
- De AIV deelt de opvatting, zoals in de recent verschenen beleidsnotitie over het maatschappelijk middenveld opgenomen, dat activiteiten primair gericht op fondsenwerving dienen te worden uitgesloten van subsidiering door de overheid.
- Bij de verdere uitwerking van het subsidiebeleid moet de overheid de relatie tussen de MFS-eis van 25% eigen bijdrage en de doelstelling van draagvlakbevordering helder uit werken vanwege de mogelijk draagvlakreducerende effecten van die eis. Voorkomen moet worden dat draagvlak onderdeel wordt van de concurrentie tussen OS-organisaties.