

## **Ontwikkeling is verandering**

**Toespraak Bert Koenders**

**Minister voor Ontwikkelingssamenwerking**

**Startbijeenkomst dialoog over de toekomst van internationale  
samenwerking**

**CineMec Ede, 22 mei 2008**

**[gesproken woord telt]**

Dames en heren,

Mevrouw de voorzitter,

Hartelijk dank voor uw samenvatting van de dag. Jammer dat ik dhr Abdolah heb gemist. Goed dat de spirit voor passie er van het begin af aan ingelegd is, dat er fors is gediscussieerd. Ik hoor goede termen: de relatie tussen economische ontwikkeling en armoede is essentieel.

Ik ben buitengewoon verheugd dat hier vandaag, bij deze startbijeenkomst van de dialoog zoveel en vooral zoveel verschillende organisaties vertegenwoordigd zijn. Dat maakt een dialoog niet direct gemakkelijker, maar wel relevanter. Ik zie hier de grote brede ontwikkelingsorganisaties, maar ook vertegenwoordigers van thematische clubs, migrantenorganisaties, religieuze verenigingen en jonge organisaties. Ik zie ook veel mensen die komen uit wat wij vroeger

noemden ‘de overkant van de sloot’: bedrijven, wetenschappers, consultants, medewerkers van andere ministeries. Ik vind het enorm belangrijk dat iedereen er is. We zullen het *samen* moeten doen. Prima als dat in dwarsverbanden en in netwerken gebeurt; des te beter. Ontwikkelingssamenwerking is immers een zaak van iedereen. Niet alleen van de clubs en organisaties die hier zijn. Maar ook van de vele burgers in dit land - steeds meer jongeren ook - die vanuit moreel oogpunt Ontwikkelingssamenwerking als een investering in de toekomst zien. Ontwikkelingssamenwerking heeft dat nieuwe elan ook nodig.

Vandaag bijna een jaar geleden zag ik velen van u op Schokland, om daar mee te werken aan de akkoorden van Schokland. Innovatie en creativiteit, van velen hier aanwezig, lagen aan de basis van die concrete afspraken, die nu hun vruchten beginnen af te werpen. Schokland is wat mij betreft een bewijs dat we ver zijn gekomen.

Schokland was niet alleen de bijeenkomst van de Akkoorden. Het was ook de plek waar de kabinetsagenda 2015 werd gepresenteerd. In die kabinetsagenda (een agenda niet alleen van de minister voor OS) staan een aantal heel concrete voorstellen over hoe we als Nederland ervoor kunnen zorgen dat we de Millennium Ontwikkelingsdoelen dichterbij brengen. Deze voorstellen, kwamen pas tot stand na een serie consultaties over de Millennium Ontwikkelingsdoelen, met ‘usual’ en ‘unusual’ suspects. Dat vooral ook de ‘unusual’ suspects steeds belangrijker zijn voor een goed draagvlak blijkt de afgelopen tijd maar al te zeer. Na de akkoorden, de consultaties over de kabinetsstrategie 2015, en het presenteren van mijn beleidsbrief, is het nu tijd om verder en

dieper met u in gesprek te gaan.

Ik vind dat de juiste volgorde. We hebben eerst de inhoud besproken, de prioriteiten vastgesteld. In belangrijke mate een samenspraak met Nederlandse burgers en organisaties, maar vooral op basis van de mensen in ontwikkelingslanden. (Ik denk dat dat wel de essentie moet zijn, we zitten hier met allemaal Noordelijke organisaties bij elkaar.) We hebben een aantal gezamenlijke projecten ter hand genomen. En nu is dus de vraag hoe we onze eigenstandige rollen beter op elkaar af kunnen stemmen. Dat doen we uiteraard wederom in dialoog. Samen de schouders eronder. Ik hoop dat deze dialoog, aangestuurd door het ministerie en een aantal vertegenwoordigers uit het veld (waarvoor grote dank), daadwerkelijk open zal zijn. Laten we in de komende maanden spreken over drie grote thema's:

1. Ten eerste: hoe is de bredere context van ons werk veranderd, en welke kansen en bedreigingen levert dat voor ons op?
2. Ten tweede: een analyse van de consequenties van deze ontwikkelingen voor de rollen die wij spelen; en
3. Ten derde: een uitwerking van deze rollen. Hoe gaan we in de toekomst beter en efficiënter samenwerken?

Ik ben hier vandaag, met veel van mijn medewerkers, zowel om u mijn gedachten mee te geven maar vooral ook om te luisteren. Niet voor niets begon deze dag niet met een verhaal van mij, maar met *uw* verhaal. Het gesprek van de komende maanden, deze dialoog, zal leiden tot een eindrapport in de zomer. Hierop zal ik reageren tijdens een terugkoppelingsbijeenkomst in september. Mede op basis van het

eindrapport zal ik voor het einde van dit kalenderjaar een nieuwe beleidsnotitie schrijven aan de Tweede Kamer over mijn samenwerking met het maatschappelijk middenveld. En ik kan u verzekeren: ik zal daar de uitkomsten van deze dialoog serieus bij betrekken. Het gaat dan ook over subsidiekaders, maar dat zal zeker niet de kern zijn. We gaan eerst samen praten over de inhoud, onze doelen en over onze manier van samenwerken, pas daarna praten we over de uitwerking, waarvan het geld een onderdeel is. Ook dat lijkt me een logische volgorde.

*[1. Ontwikkeling is verandering: de analyse van de wereld]*

Dames en heren,

Laat ik beginnen met het eerste punt, en de drie thema's die ik zojuist noemde eens langslopen. Mijn verkennende gedachten met u delen.

Als eerste belangrijk thema waarover wij de komende periode moeten spreken noemde ik de ontwikkelingen in het veld waarin wij werken. Ontwikkelingssamenwerking is meer dan ooit een zeer dynamisch werkveld, constant in beweging en dus in verandering. Maar dat niet alleen, onze *doelstelling* is ook verandering. Veranderingen in de manier waarop de welvaart verdeeld is, waarop welzijn verdeeld is, wie er toegang heeft tot onderwijs en gezondheid (en dat verandert tamelijk snel tegenwoordig). Allemaal veranderingen, die uiteindelijk gepaard gaan met veranderingen in machtsstructuren. Dat is dan meteen ook onze lakmoesproef. Ontwikkelingssamenwerking slaagt als het veranderingen in die economische, bestuurlijke en maatschappelijke machtsstructuren tot

stand brengt, zodat mensen duurzaam uit de armoede worden geholpen. Ontwikkelingssamenwerking is in zijn wezen, zijn kern, dus een politiek instrument (voor mij, voor u, voor iedereen die daar in werkt): je grijpt in in een lokale balans. Dat hoeft niet slecht te zijn. Maar je moet het wel slim doen. Oog voor corruptie en autoritaire machtsstructuren. Zorgen voor een ordentelijke en gedegen verantwoording (geen cijfer fetisjisme, dat ben ik met u eens, het mag van mij ook lerend zijn), vooral ter plekke, want daar schort het mijns inziens nog enorm aan. Dáár investeren waar het ertoe doet. We moeten achter de façade kijken en de juiste drivers for change identificeren. Het stikt van de kansen als we ze maar goed opzoeken. (Het gaat in de kern om de juiste stem uit het zuiden op te pakken).

We leven in een tijd van snelle veranderingen die een grote invloed hebben op het dagelijkse leven van mensen over de hele wereld. Globalisering maakt de wereld kleiner en rijker. De kosten en baten van de globalisering zijn zeer ongelijk verdeeld. Nog steeds moet meer dan de helft van de wereldbevolking rondkomen van minder dan twee dollar per dag. Vooral vrouwen. In veel landen wordt het streven niet gehaald om in 2015 alle jongens en meisjes van basisonderwijs te voorzien, moedersterfte terug te dringen en de verspreiding van ziektes als hiv/aids en malaria tot staan te brengen. Dit geldt vooral in Sub-Sahara Afrika. Tegelijkertijd hebben klimaatverandering en milieudegradatie juist dáár de meest ingrijpende gevolgen. Er ontstaat een nieuwe schaarste, vooral van natuurlijke hulpbronnen. Dit is in toenemende mate een bron van spanning, onder andere in het Midden-Oosten, Nigeria en Sudan. De voedselcrisis is nog breder.

Ik zal hier niet te lang bij deze thema's stilstaan, hoe nodig misschien ook. U kent ze als geen ander en met velen van u sprak ik hier al over in de afgelopen periode, in de aanloop naar de kabinetsagenda 2015 en mijn beleidsbrief. OS gaat te vaak over alles, en daarom heb ik mij beperkt tot deze vier prioriteiten. Nieuwe aandacht voor groei en verdeling, milieu en milieugebruiksruimte, conflict en ontwikkeling, armoede en de rechten van vrouwen. De wereld is in verandering, er zijn steeds nieuwe uitdagingen en daarop passen wij ons werk aan. OS zal steeds meer uit het schuttersputje moeten komen, en daarom moeten we ook samenwerking met andere ministeries, andere actoren, over de grenzen heen. Een permanente reality check is nodig om te bezien of onze mantra's in de praktijk van de kleinste provincie in de armste ontwikkelingslanden wel genoeg waarde heeft. Ik ben ervan overtuigd dat OS steeds beter "werkt", maar we hebben die forse reality check wel nodig.

Maar niet alleen de wereld is in verandering. Ook 'het wereldje' is dat. En ook die behoeft een reality check.

Laat het voorop staan dat Nederlandse maatschappelijk middenveld voor mij een belangrijke samenwerkingspartner is. Het maatschappelijk middenveld heeft een zeer belangrijke onafhankelijke rol ten opzichte van de Nederlandse overheid, eigen waarden-oriëntaties, een eigen achterban en verantwoordingsstructuren, eigen werkwijze en een eigen verantwoordelijkheid. Hier zit juist de meerwaarde van het samenwerken met het maatschappelijk middenveld.

Vanuit die eigen rollen en eigen verantwoordelijkheden werken wij samen daar wij elkaar vinden: waar uiteindelijke doelstellingen overlappen, waar wij gezamenlijke belangen hebben. Dat betekent samenwerken aan de uitvoering van beleid en tegelijkertijd een maatschappelijk middenveld te behouden dat niet danst naar de pijpen van haar donoren. Een maatschappelijk middenveld dat zo constructief mogelijk kritisch is. (Het werken in termen van netwerken - met het zuiden - is daarbij essentieel).

Ik nodig jullie uit kritisch op mijn beleid te zijn (maar niet té), maar ook ik zou graag een aantal zaken dat mij is opgevallen sinds ik minister voor Ontwikkelingssamenwerking ben, met u delen.

Nederland heeft een groot aantal professionele organisaties waar mijn ministerie inhoudelijk intensief mee samenwerkt, zowel in Nederland, in ontwikkelingslanden als voor onze inzet bij de multilaterale instellingen. Ook steunt de Nederlandse overheid deze organisaties financieel. Nederlandse organisaties en hun zuidelijke partners krijgen middelen uit het medefinancieringsstelsel, de vakbonden via het vakbondsmedefinancieringsstelsel, politieke partijen via oa het NIMD, internationale organisaties worden gesteund onder andere binnen het SALIN, lokale organisaties krijgen geld van ambassades, particuliere initiatieven onder meer via NCDO (verfijnde categorisering, ze mogen best minder verfijnd). Samen betekent dit in elk geval dat ruim 20% van het Nederlandse OS-budget naar maatschappelijke organisaties gaat. Dit is vergeleken met andere donoren een zeer hoog percentage. Er is geen land ter wereld dat ook maar enigszins in de buurt van dat percentage

komt. (Ik trek daar geen conclusies uit, ik noem het maar even).

En daar is een enorme ontwikkeling in geweest. In 1965 stelde de toenmalige Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Theo Bot (inderdaad familie), vijf miljoen gulden ter beschikking voor medefinanciering van ontwikkelingsprojecten van niet-commerciële particuliere organisaties door de medefinancieringsorganisaties Novib, ICCO en Cebemo, het Cordaid van nu. Bijna vijfentwintig jaar lang, tot aan het begin van de jaren negentig zwaaiden zij de scepter in het Nederlandse ontwikkelingsveld. Het veld is sindsdien flink veranderd. In de laatste 15 jaar hebben we een enorme groei gezien. In het aantal organisaties. Thematisch, particulier. We zien steeds meer bedrijven die uit het oogmerk van maatschappelijk verantwoord ondernemen zich roeren. Maar we zien ook veel nieuwe trends in de manieren waarop we met elkaar samenwerken. Hier in Nederland en met onze partners, ook uw partners, in het zuiden. Dat is het beste bewijs dat er nog altijd wel degelijk draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking is. Maar wel voor ontwikkelingssamenwerking moderne stijl. Een ontwikkelingssamenwerking die past in deze tijden van platte netwerken, globalisering, en die zich bewust is van de 'spoileraars' en van de 'bevorderaars' van ontwikkeling.

De rol van maatschappelijke organisaties binnen ontwikkelingssamenwerking kwam in de jaren 80 en 90 sterk op. Zowel vanuit linkse als rechtse hoek - die termen waren in die jaren nog gewoon gemeengoed! - waren hier belangrijke argumenten voor, die terug te vinden zijn in het beleid van IMF en Wereld Bank maar ook in het denken

van Noordelijke donoren. Voor rechts paste dit helemaal in het neoliberale denken over het terugbrengen van de rol van de staat. NGO's konden in dat gat springen en compenseren voor een kleiner wordende staat als het ging om sociale dienstverlening (onderwijs, gezondheidszorg). Beargumenteerd werd dat NGO's ook beter zouden zijn dan de overheid in het leveren van die diensten: ze zouden flexibeler zijn, kleiner, dichter bij hun doelgroep "de armen". Tegelijkertijd zag ook links een belangrijke rol voor NGO's (het maatschappelijk middenveld) weggelegd, namelijk als de vertolkers van de stem van het volk, als het vehikel voor hun *empowerment*. (Ik denk dat die politieke setting de groei van het aantal NGO's goed weergeeft).

Sindsdien is de context vrij dramatisch veranderd. De aandacht voor de rol van de overheid in ontwikkelingen is teruggekomen, in veranderde vorm. Dit zie je terug in de PRSP processen, budgetsteun, de sectorale programma's, maar bijvoorbeeld ook in de afspraken over *financing for development*, die gemaakt zijn in Monterrey. Er lijkt internationale consensus te zijn dat er zonder *ownership* bij de eigen staat geen duurzame ontwikkeling mogelijk is. Dat betekent onder andere dat overheden verantwoordelijk zijn voor het leveren van diensten (gezondheidszorg, onderwijs, maar ook de instituties die nodig zijn voor de ontwikkeling van een eigen private sector die werkgelegenheid produceert).

Hoewel de aandacht in het ontwikkelingsdenken duidelijk verschoven is in de richting van de overheid (na een lange tijd waarin dat niet het geval was), heeft dat niet geleid tot een vergelijkbare verschuiving in de

besteding van middelen. Nog steeds wordt er wereldwijd een zeer groot deel van de OS-middelen via maatschappelijke organisaties besteed. Sommigen schatten dat er een bedrag gelijk aan het nationaal inkomen van de 8<sup>e</sup> economie ter wereld omgaat in de NGO-wereld binnen ontwikkelingssamenwerking. Een gigantisch bedrag. En dat roept vragen op over de meerwaarde van het werk van maatschappelijke organisaties.

Onder andere de vraag of organisaties inderdaad een betere dienstverlener zijn dan de overheid, waarover de studies op zijn minst gezegd niet eenduidig lijken te zijn. Sommige maatschappelijke organisaties blijken soms juist door een grotere rol en professionaliteit ook onderhevig te zijn aan bureaucratie, lange processen en de relatieve afstand van de armen. Voor anderen is dat weer anders. Tegelijkertijd worden NGO's niet alleen meer gefinancierd vanuit private donaties en vooral overheden, maar is hun positie ook steeds meer gerelateerd aan samenwerking met het bedrijfsleven en verticale fondsen, hetgeen tot nieuwe dilemma's leidt (want waar komen de gelden vandaan? Dan moet je daar ook naar luisteren, zoals u nu ook naar mij doet).

Maar directe dienstverlening is uiteraard niet het enige dat maatschappelijke organisaties doen, daarvoor moet je onderscheid maken tussen hun verschillende rollen. Maatschappelijke organisaties hebben ook meer politieke rollen. Ze kunnen bijdragen aan een pluriforme en democratische samenleving in ontwikkelingslanden: door tegenhanger te zijn van de staat en het bedrijfsleven - countervailing power te bieden. Zij kunnen mensen een stem geven, bijvoorbeeld door het geluid van arme groepen te laten doorklinken in lokale, nationale en internationale discussies. Maatschappelijke organisaties dragen bij aan de kwaliteit van

bestuur, wanneer zij ervoor kunnen zorgen dat overheden beter verantwoording afleggen aan hun burgers. (Uitgangspunt is wat mij betreft de rechtenbenadering in OS).

Ik heb een aantal punten van zorg als het gaat om het functioneren van maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden, ook als het gaat om deze meer politieke rollen. De verantwoording naar de eigen achterban is niet altijd goed geregeld, wat consequenties heeft voor hun legitimiteit. Deze kritiek komt niet alleen vanuit rechtse conservatieve hoek. Ook sociale bewegingen trekken soms de legitimiteit van professionele NGO's in twijfel, want wie vertegenwoordigen zij eigenlijk? Zijn sociale bewegingen, lidmaatschapsorganisaties en community based organisaties niet veel beter verankerd in de samenleving, staan zij niet veel dichterbij hun doelgroep dan professionele NGO's in de hoofdstad, bemand door een hoogopgeleide elite? Of is dat beeld te eenzijdig, en is dit een onvermijdelijk proces?

Ook kun je je soms afvragen of lokale organisaties niet teveel gecoöpteerd zijn door de internationale NGO's, niet teveel hun agenda's - en die van hun donoren - doorvoeren? Wanneer noordelijke en zuidelijke organisaties samen (als netwerk) optrekken in lobby-netwerken, wiens stem wordt er dan vertolkt? Ook hier kan niet anders dan dat machtsprocessen een rol spelen! (Ik denk dat we elkaar daarop moeten aanspreken).

Een ander probleem is hoe je aantoont dat beleidsbeïnvloeding, een van de politieke rollen waar maatschappelijke organisaties steeds meer tijd

en geld instoppen, helpt. Ik heb net een zeer kritische IOB-evaluatie naar de kamer gestuurd over beleidsbeïnvloeding (nou, ik zou zeggen maar mijn borst maar nat in de kamer). Hierin staat onder andere dat het zeer moeilijk is om vast te stellen wat het effect van de lobby van enkele Nederlandse organisaties is geweest, of die doelmatig en doeltreffend was. Dat is een probleem. Het gaat namelijk om een zeer groot bedrag, 230 miljoen aan Nederlands belastinggeld, en daar moeten we veel meer over kunnen zeggen. Hier moet ook verantwoording over worden afgelegd en terecht!

En dat is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van ons allemaal. Het ministerie, de organisaties die ik net noemde, aangevuld met al die andere mensen in Nederland die zich inzetten voor een rechtvaardigere wereld, die maken samen onderdeel uit van 'de sector' of, zoals ik het zojuist noemde, 'het wereldje'. Toch wordt er met dat woord heel vaak een veel kleiner gezelschap bedoeld, en worden binnen dat gezelschap de tegenstellingen onderling maar ook tussen het middenveld en het ministerie veelvuldig benadrukt. Dat hoort enerzijds bij onze verschillende rollen. Anderzijds verbaast dat wij-zij denken mij ook enorm (het is goed dat jullie het daar vandaag over hebben gehad). Verbaast het me dat individuele belangen van organisaties soms de boventoon voeren boven het belang van de sector als geheel - en vooral waar zij voor staat! De vanzelfsprekendheid waarmee 'het wereldje' vertrouwt op subsidies verbaast me. En ook verbaast het me dat het zo vaak stil blijft vanuit de 'sector' wanneer OS onder vuur ligt. Volgens mij kunnen wij elkaar uiteraard op basis van respect voor ieders eigenheid, veel meer als partner en als medestander zien, en moet dat ook gezien

het huidige kille politieke klimaat.

Van oudsher zijn wij in Nederland gewend om over de landsgrenzen heen te kijken. Verantwoordelijkheid te voelen voor het beschermen van de internationale rechtsorde. Solidariteit te voelen met hen die in zeer moeilijke omstandigheden leven, in armoede en in onveiligheid.

Niettemin is de focus van het debat de afgelopen jaren steeds meer intern gericht geraakt, en de houding ten opzichte van het buitenland negatiever geworden.

Hoewel ik ook heel veel positieve geluiden hoor uit de samenleving over bedrijven die zich steeds bewuster zijn geworden van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, particulieren die al hun vrije tijd besteden aan het ondersteunen van projecten in Afrika, kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat het ontwikkelingssamenwerking steeds meer onder druk staat. Zonder erg inhoudelijk te zijn, wordt de kritiek op de hoogte van het budget vanuit populistische hoek opgevoerd, en het cynisme over de effectiviteit van OS aangewakkerd. Dit betekent overigens niet dat kritiek onterecht is. Integendeel, in een tijd dat de wereld radicaal verandert, de donorarchitectuur (zoals dat zo mooi heet) met privatisering en fondsen en nieuwe spelers als China en India radicaal wijzigt, dient het vele dat ontwikkelingssamenwerking geleerd heeft met trots behouden te worden, maar de agenda wel fors herijkt te worden. Burgers - ook in Nederland - moeten daar veel meer in meegenomen worden. Daar moeten wij, oftewel iedereen die zich inzet voor een rechtvaardigere wereld, een offensief en zelfverzekerd antwoord op hebben. Het formuleren van dat antwoord kan niet alleen de

verantwoordelijkheid zijn van een minister, maar is de gezamenlijke opdracht waar wij voor staan.

Veel mensen in Nederland zien de rest van de wereld vooral als een risico in plaats van een kans. Ze voelen zich slachtoffer van globalisering, en sommigen zijn dat ook. Ook die mensen dienen overtuigd te worden van de effectiviteit van Ontwikkelingssamenwerking als hun “verlichte” eigenbelang. En dat zijn ze nog zeker niet.

Kortom, we zullen samen beter moeten communiceren over het belang van ontwikkelingssamenwerking. Het is te makkelijk om simpelweg meer geld te steken in activiteiten ‘oude stijl’. Het stereotiepe beeld van die activiteiten is dat het praatcircuit is geworden, een debat- en evenementencultuurtje waar men steeds dezelfde mensen treft. Je kunt je afvragen of deze activiteiten op een bepaalde manier het draagvlak voor OS zelfs schaden: te veel geld dat niet besteed wordt aan armoedebestrijding maar in Nederland blijft hangen, binnen een te gesloten sector waar je als betrokken burger of bedrijf geen toegang toe hebt. Dat is een cliché, dat weet ik ook wel, maar toch moeten we ons afvragen of daar niet een tikkeltje waarheid in zit, en of we hiermee bereiken wat we willen. Ook hier pleit ik voor een forse reality check.

[II. Count our blessings & prioriteiten]

Dames en heren,

Over deze zaken maak ik mij oprecht zorgen en ik hoop dat we samen

naar oplossingen kunnen zoeken. In deze dialoog. Maar laten we ook onze zegeningen tellen, onze sterke punten benadrukken.

In november vorig jaar kreeg Nederland voor de tweede maal op rij de nummer één-positie op de lijst van het Center for Global Development toebedeeld voor zijn activiteiten ter bevordering van duurzame ontwikkeling wereldwijd. Dat is niet alleen te danken aan het feit dat we van elke euro net iets minder dan 1 cent besteden aan Ontwikkelingssamenwerking. Onze klassering is ook te danken aan de toegenomen kwaliteit, aan de manier waarop we het aanpakken. Aan onze geïntegreerde benadering, de wisselwerking met onze diplomatieke inzet op mensenrechten bijvoorbeeld, onze inzet op eerlijke handel, en op onze aanpak met verschillende kanalen waardoor we op verschillende niveaus armoede kunnen helpen bestrijden. Een coherente aanpak dus (en die coherentie is steeds meer nodig) met Ontwikkelingssamenwerking als onderdeel, motor, van een brede agenda van internationale samenwerking. Een aanpak waarbij de ontvangers voorop staan.

Deze kwaliteiten moeten we koesteren en verder uitbouwen. Moderne OS is vraaggestuurd en bescheiden. We kunnen geen wonderen verrichten. We kunnen *wel* verschil maken. Maar de toenemende complexiteit van het speelveld (we hebben het zo straks besproken) - de nieuwe donoren en de weerbarstige ontwikkelingen in landen waar we werken- betekenen vooral dat we ons moeten *concentreren*. We moeten onze niche pakken. Daar inzetten waar we het meeste verschil kunnen maken. Ik heb in mijn beleid gekozen voor vier prioriteiten: u kent ze. Daar zijn de achterstanden bij het behalen van de MDG's het grootst. En op al deze

terreinen heeft Nederland een track record. Deze prioriteiten komen voort uit een weloverwogen analyse van internationale ontwikkelingen. Tot nu toe lijkt er gezien de reacties uit de Tweede Kamer en van velen van u, ruim voldoende draagvlak te zijn voor zowel de analyse, als voor de keuze van deze prioriteiten .

Zoals ik al aangaf, deze prioriteiten vormen voor mij de basis waarop ik met u wil samenwerken de komende jaren. Ieder vanuit onze eigen rol, maar met een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

### *[III. De uitwerking van de toekomstige samenwerking]*

Dames en heren, dit brengt mij op het derde punt.

De blik naar de toekomst nu. De wereld is in verandering. Wat betekent dit voor ons? De kernbegrippen die ik jullie vandaag wil meegeven zijn maatwerk, synergie, vraaggestuurdheid, innovatie, en bescheidenheid. Samen met de vier inhoudelijke prioriteiten die ik mede in overleg met velen van u heb gesteld en een aanpak met de MDG's als richtsnoer zijn dit de zaken waar het om gaat. Het vormt de basis waarop ik graag intensiever met u samenwerk.

Laten we in de komende maanden deze uitgangspunten proberen te vertalen in een uitwerking van onze rollen: hoe kunnen we beter en

effectiever samenwerken? Dit is de derde en laatste vraag die in de dialoog van de komende maanden voorligt (volgens de thema's die u zojuist heeft besproken).

Ik heb hierop nog geen pasklaar antwoord. Ik ben zeer benieuwd naar uw mening. Maar ik heb wel een aantal gedachten voor de rollen en de inzet van maatschappelijke organisaties, die ik graag met u deel.

Ten eerste, meer maatwerk. Ik realiseer mij heel goed dat de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden een proces van de lange adem is. De ervaring in Nederland van het maatschappelijk middenveld heeft geleerd dat het decennia kan duren voordat organisaties van bijvoorbeeld werknemers, belangenverenigingen of beroepsverenigingen een rol van betekenis spelen. Buitenlandse actoren kunnen daarbij een katalyserend effect hebben. Met financiële, politieke of technische capaciteitsondersteuning. Als buitenlandse organisaties te veel de richting van de lokale maatschappelijke organisaties dicteren, kan dit hun ontwikkeling ook in de weg staan. Lokale organisaties kunnen vervreemd raken van hun natuurlijke achterban en gezien worden als marionetten van buitenlandse donoren. Het van buitenaf stimuleren van maatschappelijke ontwikkeling is ingewikkeld en vereist dus maatwerk, en is zeer context specifiek. Door betere gezamenlijke analyses kunnen we veel gerichter per land de oorzaken van armoede helpen bestrijden en de sterke punten van landen vergroten. Dat versterkt het realisme van onze aanpak. In mijn beleidsbrief heb ik aangegeven dat ik drie typen landen onderscheid en voor elk van deze drie 'profielen' een andere inzet heb. (Deze drie

profielen zijn niet gekozen om het niveau van economische ontwikkeling weer te geven, maar juist de bestuurskracht). We zouden deze aanpak kunnen verfijnen door gezamenlijk toe werken naar het formuleren van een inzet per type land dat we willen bereiken met de particuliere inzet.

In fragiele landen werk ik vooral aan versterking van de bestuurskracht en veiligheid op basis van “human security” als allesomvattend thema . Graag zou ik zien dat maatschappelijke organisaties de ruimte die zij krijgen (die overheden vaak niet hebben) ook gebruiken om meer in te zetten op de armste en fragiele landen. Dit zijn de landen waar weinig andere hulpactoren actief zijn en die gekenmerkt worden door slecht beleid en waar de MDG's dus echt off track zijn. Dit hoeven niet per definitie en alleen partnerlanden van BZ te zijn. Het is niet de bedoeling dat Nederlandse organisaties in de fragiele staten de dienstverlening van falende staten overnemen, al doet u hier vaak het moeilijkste werk: in Somalië, in Sudan en elders (en daar gaat mijn petje voor af). Maar ook is aandacht nodig voor datgene waar NGO's echt goed in zijn: mensen en organisaties bij elkaar brengen, organisaties voorbereiden op hun politieke rol wanneer de staat weinig capaciteit heeft en te weinig als legitiem wordt beschouwd. Niettemin moeten oppassen voor al te hoge verwachtingen in dit type landen (het is wel first things first), dit geldt net zo goed voor de bilaterale als voor de maatschappelijke organisaties die hier actief zijn. Ook moeten we realistisch zijn over de risico's die het werken in fragiele staten met zich meebrengt.

In reguliere ontwikkelingslanden werken we bilateraal met meer begrotingssteun aan het versneld behalen van de MDG's bijvoorbeeld. In

dit type landen voorzie ik voor maatschappelijke organisaties een heel belangrijke rol, waarbij de verschillende interventiestrategieën ingezet kunnen worden om de MDG's dichterbij te halen (voor mensen in het veld, in de provincies, niet alleen in de hoofdstad).

De grootste toegevoegde waarde in dit type landen zie ik echter meer in het organiseren en mobiliseren van mensen liggen, en minder in het leveren van voorzieningen. Het gaat hier vaak om de "biases" over de overheidsbenadering en de budgetsteun te bezien. (Er zitten wel risico's aan die budget steun). Aandacht voor echte, lokale verantwoording, decentralisatie, programma's die er voor zorgen dat de programma's in de hoofdstad zich echt richten naar minder moedersterfte, meer werk, beter onderwijs en grotere kansen.

In middeninkomenlanden, dat zijn zogenaamde profiel 3-landen zijn nog steeds veel Nederlandse NGO's actief. Hier dient het werk met name de politiek van de overgang, de transitie te zijn. Bijvoorbeeld op onderwerpen die te maken hebben met groei en verdeling, inkomensverbetering, mensenrechten, milieu en handelsketens voor duurzame economische ontwikkeling. Ook zouden in die landen lokale organisaties meer financiering uit de eigen markt kunnen halen.

Na maatwerk zou een tweede element van onze nieuwe aanpak synergie moeten zijn. De effectiviteit van programma's van ontwikkelingssamenwerking is in hoge mate gediend met complementair samenspel van alle kanalen van ontwikkelingssamenwerking (en daar is ook kritiek op, dat we dat onvoldoende doen). Daarom moeten we nog beter zicht krijgen op de specifieke comparatieve voordelen van

verschillende samenwerkingsvormen en de mogelijkheden voor onderlinge interactie in de praktijk. Dat gaat uiteraard veel verder dan alleen de samenwerking tussen de Nederlandse overheid en de Nederlandse maatschappelijke organisaties of bedrijven. Ik zei het zojuist al: het speelveld is complexer geworden. Ook hier moedig ik alle actoren op zoek te gaan naar synergie en coherentie. Wat betreft de samenwerking tussen organisaties en het ministerie -tussen het particuliere en het bilaterale kanaal- zal ik heel eerlijk zijn: daar is echt nog een wereld te winnen. En dat geldt voor beide kanten, waarbij in sommige gevallen van de grotere organisaties u veel meer mensen heeft dan ik. (Ik hoop dat u zich dat soms realiseert!) Ik heb gemerkt dat er nog steeds grote verschillen zijn in de manier waarop ambassades samenwerken met NGO's. Ik ga erop toezien dat hier een extra inspanning op komt, van alle partijen en ik heb juist ook aandacht gevraagd via een subsidiekader voor nieuwe innoverende organisaties die in dit kader een doorbraak kunnen helpen forceren.

Een ander -zo u wilt meer internationaal- aspect van synergie is coördinatie en harmonisatie. Overigens verschrikkelijke termen, maar toch wel belangrijk. Noordelijke ngo's zouden onderling beter kunnen coördineren (en niet coördineren om het coördineren). Nu is er nog teveel sprake van onderling overlappende activiteiten, zowel op thema als qua landenkeuze. Ik ben voorstander van het uitwerken van een maatschappelijke variant van de Parijs agenda en de European Consensus voor bilaterale donoren. Ik kan me voorstellen dat er voordeel te behalen is wanneer organisaties zich verder thematisch of regionaal specialiseren en kwaliteit ontwikkelen. Dit hangt samen met een duidelijkere

positionering van organisaties en het logisch doorvoeren van keuzes in de manier waarop er gewerkt wordt. Zo kan er ook meer ruimte komen voor innovatie. Want ik denk dat we daar met zijn allen veel sterker op moeten inzetten.

U kent de verhalen over de talloze rapportages en evaluaties die ambtenaren in pak 'm beet Tanzania moeten schrijven. Maar de hoge transactiekosten door het gebrek aan harmonisatie gelden niet alleen voor overheden in ontwikkelingslanden. NGOs kunnen hier ook nog een slag in maken, zodat lokale organisaties nog maar een rapport voor alle donoren hoeven te schrijven. En door vaker gezamenlijke evaluaties van donoren te laten plaatsvinden, of gezamenlijke veldbezoeken te organiseren, mogelijk ook met bedrijven en onze ambassades.

Het derde aspect van een nieuwe aanpak is meer vraaggestuurdheid. Mede als gevolg van de jarenlange ondersteuning door Noordelijke NGO's is de capaciteit van lokale organisaties in ontwikkelingslanden sterk toegenomen. Capaciteitsversterking en kennisuitwisseling beginnen echt vruchten af te werken. En in veel ontwikkelingslanden zien we dat de samenstelling van het maatschappelijk middenveld verandert. Breder, heterogener wordt: ledenorganisaties, vakbonden, kerken, NGO's, media etc. Dit is cruciaal voor het bewerkstelligen van maatschappelijke verandering. Macht behoeft tegenmacht. De meesten van u hebben daarbij fantastisch werk geleverd. En die tegenmacht moet vanuit de landen zelf komen. U hebt vast allemaal kennis genomen van het rapport van Simeon Djankoff van de Wereldbank vorige week die stelde dat ontwikkelingshulp lokale democratieën en verantwoording hindert. Er is

veel af te dingen op zijn analyse, maar op dit punt moeten we echt de komende jaren beter presteren, alerter zijn. Als bijeffect van verschillende tendensen -de nadruk op algemene begrotingssteun, de Parijs agenda, you name it - zijn ontvangende overheden zich voor de besteding van OS-geld op de eerste plaats op donoren gaan richten. Dit geldt zowel voor het bepalen van ontwikkelingsprioriteiten als de verantwoording over uitgegeven geld. Dit is niet per definitie bevorderlijk voor het afleggen van verantwoording via democratische instituties aan de eigen bevolking. NGO's spelen een belangrijke zelfstandige rol in het proces van organisatievorming en democratisering gericht op de opbouw van macht en onderhandelingsvermogen (countervailing power). Ik heb het gezien in Maputo hoe boerenorganisaties op lokaal niveau invulling gaven aan het afleggen van verantwoording.

Graag zou ik in de toekomst zien dat de focus meer komt te liggen op deze politieke rollen van maatschappelijke organisaties. Sterker nog, versteviging van het lokale middenveld in onze partnerlanden is in mijn ogen een absolute voorwaarde voor duurzame ontwikkeling.

Laat ik een voorbeeld noemen van deze aanpak. Ik ben zojuist teruggekomen uit Mozambique, waar we een *memorandum of understanding* hebben afgesloten tussen de ambassade in Maputo en SNV. We zullen hier gaan samenwerken om er voor te zorgen dat de overheid (op nationaal maar ook op provinciaal en lokaal niveau) beter verantwoording aflegt aan burgers over het beleid en de uitvoering daarvan, in dit geval wat betreft water en onderwijs. Ik vind dit een heel goed voorbeeld van het gericht inschakelen van elkaar. De ambassade heeft een ingang bij de nationale overheid binnen de politieke dialoog.

SNV werkt aan de structuren op meso en micro niveau. Dit type samenwerkingsverbanden zou ik in de toekomst graag meer zien. Juist ook op het gebied van accountability. En ook met andere maatschappelijke organisaties om ongelijke ontwikkeling binnen landen tegen te gaan.

NGO's hebben een grote rol te spelen bij het ter verantwoording roepen van de eigen overheid. Maar om die rol goed te kunnen vervullen en omwille van de eigen legitimiteit, moeten NGO's ook zelf meer werk maken van 'downward accountability' zoals dat zo mooi heet. Ik zei dat zojuist al: namens wie spreken zij? Dit geldt overigens ook voor Noordelijke NGO's en internationale instellingen. De Wereldbank heeft bijvoorbeeld wel een klachtenprocedure voor partners, maar de meerderheid van de NGO's niet. Ik ben zelf bezig met het opzetten van een ombudsman-achtige structuur voor ontwikkelingssamenwerking. Aan partnertevredenheid-surveys worden, als ze al gehouden worden, zijn zelden systematische actiepunten verbonden. Hoewel het een voorwaarde was van het MFS, zie ik nog te weinig zuidelijke invloed verankerd in de organisatiestructuren van Noordelijke organisaties, bijvoorbeeld in hun besturen. Gelukkig slagen zuidelijke organisaties er steeds beter in om allianties aan te gaan op nationaal en internationaal niveau, in netwerken. Dit heeft implicaties voor de manier waarop Noordelijke organisaties samenwerken met zuidelijke organisaties. Hier moeten we dus echt naar kijken, ook in de dialoog.

Tegelijkertijd zien we de trend dat steeds meer Noordelijke organisaties decentraliseren, lokale kantoren openen. Wanneer dit gebeurt, moeten organisaties zich bewust zijn dat zij niet de plaats van lokale organisaties

overnemen in lobby-activiteiten, lokale fondswerving en capaciteitsopbouw. Ik vind dat wij allemaal een actief beleid zouden moeten hebben waarbij lokale partners deze rollen in toenemende mate overnemen.

Hieraan gerelateerd is ook nog een andere trend. Vanuit zuidelijke organisaties wordt in toenemende mate de financiële intermediaire rol van Noordelijke organisaties bekritiseerd: zij voelen zich klaar om zelf directe financieringsrelaties met Noordelijke donoren aan te gaan. Ik denk dat er inderdaad iets voor te zeggen is om in toenemende mate zuidelijke organisaties te betrekken bij de financieringsaanvragen. Dit kan op verschillende manieren, maar ik luister graag naar de voors en tegens hiervan, want ik weet dat die bestaan.

Meer vraaggestuurd werken moet dus, en de toegenomen capaciteit van maatschappelijke organisaties in het Zuiden geven aan dat dit ook steeds beter kan. (De tijden zijn veranderd, uw werk heeft succes!). Besluitvorming en agenda setting moeten meer in het zuiden komen te liggen.

En ten slotte wil ik nog twee andere elementen noemen die in een nieuwe aanpak thuis horen: innovatie en bescheidenheid. We kunnen niet alles. En daar moeten we eerlijk in zijn: ontwikkelingssamenwerking is een risico-belegging. Een belegging die gigantische rendementen kan opleveren voor de mensheid, maar die niet alle problemen kan oplossen. We kunnen en moeten samen wel nieuwe manieren vinden om onze doelen te bereiken, om de oplossingen meer impact mee te geven en veel

slimmer te werk te gaan. Doorgaan op coherentie, op de perverse aspecten van globalisering, en het formuleren van een positieve agenda voor eerlijke handel en veiligheid. Maar tegelijkertijd moeten we naar een nieuwe samenwerking die veel operationeler is, met meer maatwerk, synergie, vraaggestuurdheid, innovatie en bescheidenheid. Als ik wat eerste richtingen zou mogen schetsen van de nieuwe ontwikkelingssamenwerking via maatschappelijke organisaties denk ik bijvoorbeeld aan

- Een kleinere financieringsrol voor noordelijke organisaties: andere taken bijvoorbeeld op het gebied van kennis en netwerken krijgen een prominentere plaats in het takenpakket.
- Doorgaan met versterking van lokale organisaties: capaciteitsopbouw, technische assistentie, kennisuitwisseling;
- Doorgaan met internationale lobby, maar op andere leest geschroeid, zoveel mogelijk gestuurd en uitgevoerd door zuidelijke organisaties. Dat betekent: een stapje terug van de noordelijke ‘brands’; Het is niet Zuid of Noord, maar eerlijker internationaal;
- Vernieuwd draagvlakwerk; oog voor vernieuwende initiatieven van een nieuwe generatie;
- Meer twinning: dus zorgen dat andere Nederlandse maatschappelijke organisaties op een effectieve wijze met ontwikkelingslanden samenwerken met hun zusterinstellingen in ontwikkelingslanden: innovatieve partnerschappen. Een whole-of-society benadering dus, maar wel een die professionaliteit voorop stelt.

Dit zijn eerste gedachten. Een aanzet voor de discussie zo u wilt. Er zijn veel thema's die ik hier nog niet heb benoemd, zoals de politieke dialoog

die ik en mijn ambassades voeren met lokale overheden. Op dit terrein liggen veel vragen. Wat kunnen wij bijvoorbeeld beter doen in het creëren van de randvoorwaarden waarbinnen jullie je werk het beste kunnen doen? Ik vertrouw erop dat dit soort onderwerpen ook aan de orde komen in de dialoog van de komende maanden. Uw ideeën zijn zeer welkom.

[Tot slot: een gedachte-experiment]

Dames en heren,

Tot slot, voor mij staat *de uitkomst* van deze dialoog verre van vast. Maar *het doel* is helder: een herijkte samenwerking van elke organisatie in Nederland die betrokken is bij ontwikkelingssamenwerking, mijn ministerie en onze zuidelijke partners. En dit is meer dan een kwestie van wat finetuning. Het gaat echt om wezenlijke veranderingen. Ik legde u aan het begin van mijn betoog hier voor dat de trend is dat er meer aandacht is voor staatsinterventies in het ontwikkelingsdenken terwijl de gelden die via het particuliere kanaal verlopen niet afnemen. Dat er vragen zijn over het draagvlak, over de representativiteit, over de accountability van het maatschappelijk middenveld. We zullen onze samenwerking dan ook echt op een moderne leest moeten schoeien. Om te laten zien hoe 'wezenlijk' ik dit bedoel, wil ik u als start van deze beleidsdialoog, en hier als slot van mijn betoog nu, graag nog meenemen op een klein gedachte-experiment.

Toen ik me voorbereidde op deze dag vandaag met u, schoot onwillekeurig een associatie binnen met de publieke omroep. Misschien was het Theo Bot (die ik eerder dit verhaal noemde) die dit ‘triggerde’. Hij was de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking die ik aan de kop van mijn verhaal hier noemde en die in 1965 de financiering van het maatschappelijk middenveld initieerde. Vóór hij op Buitenlandse Zaken terecht kwam, werd hij beroemd met een ander voorstel. En dan bedoel ik niet zijn Tienjarenplan uit 1961 om tot verwezenlijking van zelfbestuur en zelfbeschikking van Nederlands Nieuw-Guinea te komen. Tragisch genoeg staat Theo Bot in de parlementaire geschiedenis vooral bekend om zijn ontwerp-Omroepwet. Een revolutionair plan om het publieke bestel te wijzigen. Hij kreeg het niet voor elkaar zijn voorstel aanvaard te krijgen, wat leidde tot de val van het kabinet-Marijnen. Een geluk bij een ongeluk: daarna kwam hij dus op Ontwikkelingssamenwerking terecht waar hij zijn tijd ook ver vooruit was, maar veel meer gedaan kreeg.

Veertig jaar later lukte het één van de kabinetten-Balkenende wel om het omroepbestel te wijzigen. Het leverde een enorm verhit debat op. En veel onzekerheid. En terecht. Het idee om van een omroep-gestuurd publiek bestel de hele zaak te kantelen naar een netwerk-bestel was zeer gedurfd. Maar de noodzaak, de urgentie was er: door de toenemende concurrentie van commerciële omroepen waren ‘de publieken’ hun niche kwijt. De kijkcijfers liepen terug, het kijkerspubliek dat bleef was sterk vergrijsd, en er kwam steeds meer discussie over de vraag of het nog wel gerechtvaardigd was dat er zoveel belastinggeld naar de publieke omroep ging.

Door de zaak te kantelen van organisaties naar netten, van zuilen naar

inhoud, kon het tij gekeerd worden, al is dat zeker nog niet altijd zichtbaar (laten we eerlijk zijn, als we dat kastje 's avonds aan - en liever nog uit - doen). De kijkcijfers stijgen en kijkers kunnen makkelijker programma's van hun gading vinden. Bovendien verkopen typisch 'publieke' programma's als Boer Zoekt Vrouw waanzinnig goed. Overigens met behoud van de bestaande omroepen.

Het is maar een gedachte-experiment, maar ik zie veel parallellen tussen de zorgen in het omroepbestel en de kritiek op wat we de 'OS-sector' noemen. Heel misschien zouden wij ook wel toe moeten naar een meer inhoudelijk gestuurde, minder gecompartmentaliseerde, zo u wilt verzuilde, samenwerking.

### *[Conclusie]*

Dames en heren,

Ik ben ervan overtuigd dat ontwikkelingssamenwerking werkt. Het debat is nu teveel aan de cynici.

Maar we moeten laten zien dat moderne ontwikkelingssamenwerking zelfkritisch en effectief is. Samen moeten we opstaan en laten zien waar we voor staan. We hebben geen makkelijk verhaal. Wie alleen al kijkt naar de situatie nu in Birma zal dat alleen maar kunnen beamen. Maar het

is een verhaal dat verteld *moet* worden. En dat verhaal gaat verder dan dat er in deze tijden van ongekeerde welvaart nog altijd schrijnende armoede is, dat er een extreem ongelijke verdeling bestaat van veiligheid, van milieugebruiksruimte, van inkomen. Het verhaal gaat *ook* over onwil en over corruptie, en over coherentie.

We moeten de *onterechte* kritiek hard weerleggen. Offensief, veel zelfverzekerder. En dat hoeft geen koekoek-eenzang te zijn. Maar de terechte kritiek moeten we ons aantrekken; daar moeten we iets mee doen en ook *daarover* moeten we het debat voeren. Op die manier krijg en verdien je vertrouwen. En alleen op die manier kunnen we burgers, donateurs, consumenten vragen om betrokken te blijven. En ook *dàt* is een zaak van iedereen.

We hebben een gezamenlijke taak om het nut, de noodzaak en de kwaliteit van ontwikkelings samenwerking te bewijzen. We moeten het goede dat er is meenemen, onze experts, onze mensen, onze professionals, koesteren. Maar we moeten ook durven toegeven dat niet alles goed gaat, en onze conclusies keihard trekken.

Ik ben buitengewoon blij dat u bereid bent met mij mee te denken. Ik wil u vooral oproepen om vrij te denken, institutionele belangen voor even los te laten. En dan kijk ik ook naar mijn eigen ambtenaren! Ik hoop dat u met mij toekomstgericht zult denken en open staat voor de inbreng van *iedereen*. Een minder ervaren geest is niet altijd een minder scherpe. Laten we bezien hoe we elkaar kunnen versterken.

Ik kijk uit naar de uitkomsten van de dialoog!

Dank u.