

Ontwikkeling is verandering

Toespraak minister Koenders uitgesproken tijdens de startbijeenkomst van de dialoog over de toekomst van internationale samenwerking.

Door: Lau Schulpen (CIDIN)

Op 22 mei jl. sloot Minister Bert Koenders de startbijeenkomst van de dialoog over de toekomst van internationale samenwerking (i.c. de dialoog tussen het ministerie en het maatschappelijk middenveld) af met een toespraak getiteld 'ontwikkeling is verandering'. De toespraak dient te worden gezien als een belangrijke inhoudelijke bijdrage aan die dialoog vanuit het ministerie. Hieronder wordt getracht de kernpunten uit die bijdrage kort en bondig weer te geven en te duiden (wat inhoudt dat er hier en daar sprake is van interpretatie van de gesproken tekst).

Samenvatting

In de visie van de minister is er behoefte aan 'moderne ontwikkelingssamenwerking' die beter in staat is een antwoord te geven op de vele (interne en externe) uitdagingen waarvoor OS in het algemeen en het MMV in het bijzonder staan. Kernpunten in die 'moderne OS' vormen de begrippen vraagsturing, synergie, maatwerk, bescheidenheid, innovatie en het afleggen van verantwoording. De minister opperde het idee om binnen de NGO sector op een meer inhoudelijk aangestuurde en minder 'verzuilde' manier samen te werken. De termen 'samenwerking' en 'synergie' dienen dan ook als meest centraal worden gezien in de toekomstvisie op de rol van het maatschappelijk middenveld.

Analyse en uitgangspunten

- De tijd dat vooral de MFO's actief waren binnen het Nederlandse MMV-veld ligt inmiddels achter ons. De opkomst van zowel nieuwe actoren hier (i.c. thematische organisaties, particulieren en bedrijven) als van toegenomen capaciteit bij zuidelijke NGO's vragen om een verdere herijking van de rollen en relaties. Het MMV-veld dient nog beter aan te sluiten bij deze ontwikkelingen die al tot veranderingen in samenwerkingsvormen aanleiding hebben gegeven (i.c. netwerken, partnerschappen)
- Wereldwijd zijn NGO's als kanaal voor OS vooral sterk geworden in een periode (jaren tachtig) toen de overheid terugtrad en meer beroep deed op het maatschappelijk middenveld. Tegenwoordig staat de rol van de overheid in het ontwikkelingsproces weer meer centraal binnen het ontwikkelingsdenken. Die ontwikkeling wordt niet weerspiegeld in de besteding van de hulp gelden die via het NGO-kanaal cq andere kanalen worden gesluisd. Nederland neemt hierbinnen een speciale positie in aangezien het de meeste gelden via NGO's laat lopen van alle (DAC-)donoren. Dat roept dus, zeker ook voor het Nederlandse systeem, (overigens zonder hier al kwalificaties aan te verbinden) wel vragen op over de meerwaarde van het particuliere kanaal.
- Uitgangspunt voor het (toekomstige) beleid ten aanzien van NGO's blijft dat zij een belangrijke samenwerkingspartner zijn vanwege hun (1)

onafhankelijke rol ten opzichte van de overheid; (2) eigen waardeoriëntaties; (3) eigen achterban en verantwoordingsstructuren; (4) eigen werkwijze; en (5) eigen verantwoordelijkheid. Deze elementen zijn bepalend voor de meerwaarde van MMV. Tegelijk zijn er op veel van deze terreinen kanttekeningen te plaatsen.

- De meerwaarde kan het beste worden gezien in termen van de twee belangrijkste rollen die NGO's vervullen: (1) dienstverlening en (2) politieke rol (i.c. countervailing power door aan armen een stem te geven en verantwoording te eisen van bestuurders). Onder die politieke rol vallen dan in principe twee van de drie 'interventiestrategieën' die binnen het NGO-kanaal worden onderscheiden: maatschappijopbouw en lobby/advocacy.
- Wat betreft 'dienstverlening' is het uitgangspunt dat in eerste instantie de overheid verantwoordelijkheid draagt (rechtenbenadering) en niet de NGO's, en dus moet worden voorkomen dat er parallelle structuren ontstaan. Bovendien is het niet in alle situaties duidelijk in hoeverre NGO's een betere dienstverlener zijn dan de overheid.
- De 'politieke rol' is het meest centraal. Niet alleen is 'versteving van het lokale middenveld in onze partnerlanden een absolute voorwaarde voor duurzame ontwikkeling', maar NGO's worden ook gezien als (redelijk) effectief op het bij elkaar brengen van mensen en organisaties en hen voor te bereiden op hun politieke rol. Deze gedachtegang is geheel in lijn met het algemene beleid van het ministerie waarin OS in eerste (en laatste) instantie als een politieke aangelegenheid wordt neergezet. NGO's dienen wel de verantwoording over hun effectiviteit en legitimiteit (i.c. wat betreft hun lobbyactiviteiten) sterk te verbeteren.
- Een afgeleide rol van het NGO-kanaal ligt op het vlak van het behoud en versterking van het maatschappelijk draagvlak in Nederland, met gebruikmaking van innovatieve methoden waarmee buiten het reguliere praatcircuit wordt getreden.
- Naast de hierboven al genoemde kritieken aan het adres van NGO's (i.c. afleggen van verantwoording – vooral ook downward accountability) worden zij ook aangesproken op het idee dat (1) lokale NGO's teveel gecoöpteerd worden door internationale NGO's (en de donoren achter die INGO's); (2) er in het Nederlandse 'wereldje' een te grote nadruk wordt gelegd op wij-zij denken en de individuele posities van organisaties; (3) zij een (te) groot vertrouwen hebben in (de doorgang van) subsidies (vanzelfsprekendheid); en (4) zij zich te weinig roeren nu OS binnen onze eigen samenleving (en ook in andere Europese landen) steeds meer onder druk staat (door kritiek uit populistische hoek).
- Belangrijkste vraag die voorligt voor de toekomst is hoe de eigenstandige rollen van verschillende spelers binnen OS (en met inachtneming van de punten die hieronder worden aangegeven) beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Deze centrale vraag benadrukt het belang dat in de toekomstvisie van de minister wordt gehecht aan samenwerking (tussen 'kanalen' (civilitair, bilateraal en multilateraal), met nieuwe actoren, tussen de NGO's zelf en – vooral – met zuidelijke partners). Uitgangspunt is daarbij dat NGO's niet moeten dansen naar de pijpen van de donor, maar juist 'zo constructief kritisch' als mogelijk zijn en daarvoor hun netwerken met het zuiden gebruiken.

De toekomst

Voor de toekomstige samenwerking met het MMV (en daarmee dus ook voor het toekomstige beleid van het ministerie) zijn uit bovenstaande een aantal elementen te halen. Daarnaast is een aantal specifiek benoemd in de toespraak. Deze worden hieronder op willekeurige volgorde puntsgewijs neergezet.

- Verantwoording over besteding van alle OS gelden is belangrijk, zonder in cijferfetisjisme te vervallen
- Meer nadruk op downward accountability (zowel van NGO's aan hun achterban, als van overheden aan hun burgers)
- Effectiviteit is gediend met complementair samenspel van *alle* kanalen
- OS is maatwerk, zo ook de inzet van NGO's. Meer aandacht voor de context waarin organisaties werken (i.c. uitwerken van contexttypologieën op basis van de landenprofielen uit de beleidsbrief).
- NGO's moeten meer doen aan harmonisatie en onderlinge coördinatie, bijvoorbeeld door te komen met een maatschappelijke variant voor de Parijs Agenda
- Vraaggestuurd werken moet en kan steeds beter door toegenomen capaciteit bij Zuidelijke organisaties
- Zuidelijke NGO's dienen meer taken van hun Noordelijke partners zelf uit te voeren. Dat vereist andere taken van Noordelijke organisaties.
- De verwachting is dat de financieringsrol van Noordelijke organisaties (relatief) minder belangrijk wordt.
- Politieke rol MMV staat centraal – uit zich bijvoorbeeld in een versterkte aandacht voor capaciteitsopbouw, technische assistentie en kennisuitwisseling
- Draagvlak blijft een integrale taak van MMV maar zal op een nieuwe manier moeten worden ingevuld.