

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

**Directie Voorlichting en
Communicatie**

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon

Rolf Wijnstra

T +31 70 348 4111

070-3485010

E. Rolf.Wijnstra@minbuza.nl

Datum 11 mei 2009

Betreft Modernisering draagvlak ontwikkelingssamenwerking

Onze Referentie

DVL 470/2009

Bijlage(n)

1

Tijdens het Algemeen Overleg met uw Kamer op 3 juli 2008 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. 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,

Bert Koenders

1. Leeswijzer

1

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, 31700 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.

¹ Barometer Internationale Samenwerking 2008 – trends en ontwikkelingen, Motivaction/de NCDO Amsterdam 2008

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.

Directie Voorlichting en
Communicatie

Onze Referentie
DVL 470/2009

Mondiaal burgerschap

De vraagstukken van deze tijd vragen naar mijn mening om een mondiaal 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 communicatie 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.'² 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.³ 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.

² Develtere, P., Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling – wat het is en zou kunnen zijn, Antwerpen 2003

³ Briefadvies AIV, Ontwikkelingssamenwerking: nut en noodzaak van draagvlak, (Den Haag) 2009

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 draagvlakeffecten 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.

Directie Voorlichting en
Communicatie

Onze Referentie
DVL 470/2009

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.

Directie Voorlichting en
Communicatie

Onze Referentie
DVL 470/2009

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.

Directie Voorlichting en
Communicatie

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.

Onze Referentie
DVL 470/2009

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.

Directie Voorlichting en
Communicatie

Onze Referentie
DVL 470/2009

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 voorwaardenschepende 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.

Directie Voorlichting en
Communicatie

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.

Onze Referentie
DVL 470/2009

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 Jeugdinstituut (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.

Directie Voorlichting en
Communicatie

Onze Referentie
DVL 470/2009

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 ontplooiën, 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.

**Directie Voorlichting en
Communicatie**

Onze Referentie
DVL 470/2009

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 voorganger 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 uiteraard 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.

Directie Voorlichting en
Communicatie

Onze Referentie
DVL 470/2009

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. Instellingssubsidies 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 medefinancieringsstelsel, 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. Instellingssubsidies 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 draagvlakgelden voor OS bedraagt maximaal 60%. In het subsidiekader zullen de modaliteiten verder worden uitgewerkt.

Directie Voorlichting en
Communicatie

Onze Referentie
DVL 470/2009

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.
