

# *IOB Evaluatie*

**Evaluatie van de activiteiten van  
de Medefinancieringsorganisaties  
in Nicaragua**



## Voorwoord

Door IOB is een evaluatie uitgevoerd over de Nederlandse hulp aan Nicaragua in de periode 2005-2008. Bij de besteding van middelen voor ontwikkelingssamenwerking zijn kanaalkeuze en complementariteit belangrijk. Er bestaan specifieke verwachtingen ten aanzien van de hulp die via het particuliere kanaal wordt gekanaliseerd. Om die reden is besloten om, binnen de evaluatie over de Nederlandse hulp aan Nicaragua, een aparte deelstudie te wijden aan de rol van de medefinancieringsorganisaties (MFO's). Dit rapport bevat de belangrijkste bevindingen daarover.

Het evaluatieteam voor deze studie bestond uit IOB-inspecteur Nico van Niekerk en IOB-onderzoeksmedewerker Rianne Verbeek. Voor de deelonderzoeken zijn de volgende onderzoekers werkzaam geweest: Kees Biekart, Goya Wilson en Goya Wallace (maatschappijopbouw), Ruerd Ruben en Guillermo Zuniga (koffiecertificering), een team van Midden-Amerikaanse onderzoekers van het Centro de Desarrollo Rural onder leiding van Hans Nusselder (microfinanciering), Paul van Lindert, Edith van Ewijk en Alvin Salinas (Stedenbanden). Het rapport is geschreven door IOB-inspecteur Nico van Niekerk en door IOB-onderzoeksmedewerker Kirsten Mastwijk geredigeerd. IOB-inspecteurs Henri Jorritsma, Marijke Stegeman, Hans Slot en Antonie de Kemp traden op als interne meelezers.

| 3 |

Een referentiegroep, eerst onder leiding van toenmalig IOB-directeur Bram van Ojik en later onder mijn voorzitterschap, heeft het onderzoek begeleid. Uit die referentiegroep hebben drie leden zich specifiek bezig gehouden met deze deelstudie: Adri Kems (directeur Centraal Bureau Fondsenwerving), Ruud Lambregts (op persoonlijke titel, medewerker Oxfam Novib) en Reina Buijs (hoofd afdeling Gezondheid en Aids van de directie Sociale Ontwikkeling, ministerie van Buitenlandse Zaken). Medewerkers van de ambassade en de MFO's leverden waardevol commentaar op de concept versie van het rapport.

IOB is eindverantwoordelijk voor de inhoud van deze evaluatie.

Henri Jorritsma

*Waarnemend directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie*



# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	3	
<b>Tabellen, figuren en boxen</b>	7	
<b>Afkortingen</b>	9	
<b>Hoofdbevindingen en aandachtspunten</b>	13	
<b>1 Inleiding</b>	20	
1.1 Het medefinancieringsstelsel	21	
1.2 De evaluatie	21	
1.3 Opzet van het rapport	24	
<b>2 Overzicht van de activiteiten van de MFO's in Nicaragua</b>	26	
2.1 Terugblik	27	
2.2 Prioriteiten en uitgaven	29	
2.3 Het partnernetwerk	32	
2.4 Conclusies	37	
<b>3 Maatschappijopbouw en lobby</b>	38	151
3.1 Context	39	
3.2 Activiteiten	40	
3.3 Gender en srgr	44	
3.4 Bijdragen van de MFO's	47	
3.5 Conclusies	48	
<b>4 Duurzame economische ontwikkeling</b>	50	
4.1 Rurale ontwikkeling	51	
4.2 Hivos en de certificering van koffie	54	
4.3 Microfinanciering	58	
4.4 Conclusies	65	
<b>5 Draagvlakversterking via stedenbanden</b>	68	
5.1 Context	69	
5.2 Draagvlakactiviteiten	72	
5.3 Versterking gemeenten in Nicaragua	76	
5.4 Het Landelijke Beraad Stedenbanden Nederland Nicaragua: professionalisering en vrijwilligerswerk	81	
5.5 Conclusies	82	
<b>6 Kanaalkeuze en complementariteit</b>	84	
6.1 Kanaalkeuze: de realisatie van de verwachtingen ten aanzien van het medefinancieringskanaal	85	
6.2 De complementariteit met het bilaterale kanaal	88	
6.3 Conclusies	98	

<b>Bijlagen</b>	100
Bijlage 1 Over IOB	101
Bijlage 2 Terms of reference	103
Bijlage 3 Deelstudies	107
Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen en literatuur	109

## Tabellen, figuren en boxen

### Tabellen

Tabel 2.1	Uitgaven MFO's, 2004-2009	31
Tabel 2.2	Uitgaven en prioriteiten van Nederlandse MFO's, 2004-2008	32
Tabel 2.3	Aantal partnerorganisaties per MFO	33
Tabel 2.4	Type partnerorganisatie per MFO, 1999 en 2008	35
Tabel 3.1	Overzicht steun van de MFO's aan lobby en maatschappijopbouw in Nicaragua	41
Tabel 4.1	Belangrijkste projecten voor duurzame economische ontwikkeling, 2005-2008	52
Tabel 4.2	Nederlandse bijdragen aan MFI's Nicaragua, 2004-2008	59
Tabel 5.1	Stedenbanden Nederland-Nicaragua, 2010	70
Tabel 5.2	Caminando Juntos: projecten voor lokale economie en beroepsonderwijs	74
Tabel 6.1	Nederlandse uitgaven via het bilaterale kanaal per sector/thema, 2005-2008	90
Tabel 6.2	Vergelijking inzet en prioriteiten bilaterale kanaal en MFO's met observaties over complementariteit tussen beide kanalen per thema	91
Tabel 6.3	Kanalisering Nederlandse hulp aan Nicaragua, 2005-2008	94

### Figuren

Figuur 2.1	Uitgaven MFO's, 1990-2008	30
------------	---------------------------	----

### Boxen

Box 2.1	Maatschappelijke organisaties in Nicaragua	34
Box 5.1	Utrecht-León: structurele samenwerking	79
Box 5.2	Caminando Juntos: projecten voor lokale economie en beroepsonderwijs	80





## Afkortingen

ABS	Algemene begrotingssteun
ADDAC	Asociación de Desarrollo Diversificada de la Agricultura
ADIM	Asociación Alternativa para el Desarrollo Integral de las Mujeres
AMHNH	Asociación de Municipios con Hermanamientos Nicaragua Holanda
ASOMIF	Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas
BANEX	Banco del Exito
CAFENICA	Café Especiales de Nicaragua
CCER	Coordinadora Civil de Emergencia y Reconstrucción
CDM	Comité de Desarrollo Municipal
CECOCAFEN	Cooperativas Cafetaleros del Norte
CEI	Centrum voor de Bevordering van de Export
CENIDH	Centro Nicaragüense de Derechos Humanos
CEPAD	Consejo de Iglesias Pro-Alianza Denominacional
CEPRODEL	Centro de Promoción del Desarrollo Local
CESADE	Centro de Estudios y Acción para el Desarrollo
CIPRES	Centro para la Promoción e Inversión y el Desarrollo Rural y Social
CMMC	Colectivo de Mujeres de Matagalpa
CNHHN	Consejo Nacional de Hermanamientos Holanda-Nicaragua
Cordaid	Catholic Organisation for Relief and Development Aid
CPC	Consejos de Poder Ciudadano
DANIDA	Danish International Development Agency
DIGH	Dutch International Guarantees for Housing
ERN	Escuelas Radiofónicas de Nicaragua
EU	Europese Unie
EUR	euro
FAMA	Fundación para el Apoyo a la Microempresa
FDL	Fondo de Desarrollo Local
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMO	Finance for Development (Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden)
FNI	Financiera Nicaragüense de Inversión
FODEL	Federación de Organizaciones de Desarrollo Económico Local
FODEM	Fondo de Desarrollo para la Mujer
FONADEVO	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUNDENUSE	Fundación para el Desarrollo de Nueva Segovia
FUNDESER	Fundación para el Desarrollo Socioeconómico Rural
FURCA	Fundación para la Unidad y Reconstrucción de la Costa Atlántica
Hivos	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
ICCO	Interkerkelijke Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking
IDB	Inter-American Development Bank
IDR	Instituto de Desarrollo Rural

INDE	Instituto Nicaragüense de Desarrollo
INIEP	Instituto Nicaragüense de Investigación y Educación Popular
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INVUR	Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural
LBSNN	Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland Nicaragua
LIBOR	London Interbank Offered Rate
MAM	Movimiento Autónomo de Mujeres
MFI	Microfinancieringsinstelling
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MFS	Medefinancieringsstelsel
mkb	Midden- en kleinbedrijf
MRS	Movimiento de Renovación Sandinista
mt	Metrische ton
mz	Manzana (0,7 hectare)
NCDO	Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NIMD	Nederlands Instituut voor Multipartijen Democratie
ODESAR	Organización para el Desarrollo Económico y Social del Área Urbana y Rural
OMCT	Organización Mundial contra la Tortura
Oxfam Novib	Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking
OZB	Onroerendzaakbelasting
Pana Pana	Asociación para el Desarrollo de la Costa Atlántica
PAR	Portfolio at risk
PIT	Proyectos integrales territoriales
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PRODECOOP	Promotora de Desarrollo Cooperativo de las Segovias
PRODESA	Fundación para la Promoción y Desarrollo
PROMUJER	Programa para la Mujer
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSM	Propensity Score Matching
PSO	Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden
qq	Quintal (46 kg)
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RSPL	Red de Sector Privado Local
SIBOIF	Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras
SIMAS	Servicio de Información Mesoamericano sobre Agricultura Sostenible
SNV	Netherlands Development Organisation (Stichting Nederlandse Vrijwilligers)
SRGR	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos

URACCAN	Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaraguense
USD	Amerikaanse dollar
UTZ	Betekent 'goed' in het Maya
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten



## Hoofdbevindingen en aandachtspunten

### De evaluatie

Deze evaluatie maakt deel uit van een bredere studie naar de Nederlandse hulp aan Nicaragua in de periode 2005-2008. Omdat de hulp via de medefinancieringsorganisaties (MFO's) een belangrijk deel (25%) van de totale hulp aan Nicaragua vormt, is besloten een aparte studie aan de MFO's te wijden.

Voor deze evaluatie zijn twee centrale vragen gesteld:

1. Op welke wijze en in welke mate voldoen de MFO's aan de verwachtingen over hun specifieke bijdragen (maatschappijopbouw, lobby en armoedebestrijding), zoals vastgelegd in de Medefinancieringsstelsel (MFS)-beleidskaders?
2. Op welke wijze en in welke mate zijn de activiteiten van de MFO's complementair aan het bilaterale kanaal? Onder complementariteit verstaat het ministerie het streven naar een betere afstemming van de particuliere en bilaterale programma's om elkaars inspanningen te versterken en zo betere resultaten te bereiken.

| 13 |

Voor deze evaluatie zijn deelstudies uitgevoerd over de activiteiten op het terrein van maatschappijopbouw, de impact van koffiecificering en microfinanciering en over de draagvlakactiviteiten van stedenbanden. De periode van onderzoek is 2004-2008, maar waar mogelijk is de informatie geactualiseerd voor 2009.<sup>1</sup>

### Bevindingen over de mate waarin de MFO's inhoud hebben gegeven aan de doelstellingen van het beleidskader

De uitgaven van de MFO's in Nicaragua bedroegen in de periode 2004-2008 EUR 32,2 miljoen. De MFO's hebben activiteiten ontplooid op alle drie de interventiestrategieën die zijn opgenomen in het MFS-beleidskader. De bestedingen concentreren zich in sterke mate op directe armoedebestrijding. Het grootste deel van de uitgaven voor maatschappijopbouw is door Oxfam Novib<sup>2</sup> en Hivos gedaan. Thematisch gezien is in de afgelopen periode sprake van een snelle afname van programma's voor sociale dienstverlening ten gunste van een uitbreiding van activiteiten op het terrein van economische ontwikkeling en vooral voor microfinanciering.

In de onderzochte periode hebben de MFO's een groot aantal activiteiten uitgevoerd (rond de 200 projecten in uitvoering in de periode 2004-2008 met ongeveer 50 tot 70 partner-

<sup>1</sup> Omdat Oxfam Novib en Cordaid de laatste jaren hun activiteiten in Nicaragua hebben afgebouwd, is de dataverzameling geconcentreerd op een wat langere periode (2004-2008) dan die van de bredere studie.

<sup>2</sup> Tot 2006 hanteerde deze medefinancieringsorganisatie weliswaar de naam 'Novib', maar in dit rapport zal de huidige, officiële naam 'Oxfam Novib' gebruikt worden.

organisaties), die bovendien gespreid zijn over een groot aantal terreinen. Dit maakt het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de MFO-activiteiten op een geaggregeerd niveau, moeilijk. Alleen waar sprake is van een zekere clustering per thema of subthema en van een zekere omvang van de activiteiten, is het mogelijk uitspraken te doen op een algemener niveau. Dit is het geval bij de activiteiten op het gebied van srgr/gender en bij microfinanciering. De steun van Hivos aan netwerk- of brancheorganisaties is een voorbeeld van hoe de steun van een MFO bijdraagt aan effecten op een hoger niveau en iets toevoegt dat meer is dan de som der delen.

### Maatschappijopbouw en lobby

In veel gevallen konden wel indicaties en voorbeelden van resultaten worden aangedragen, maar de effectiviteit van veel van de activiteiten kon maar zeer ten dele worden vastgesteld. Deels lag dat aan de aard van de activiteiten, maar deels ook aan de kwaliteit van de beschikbare evaluaties en rapportages. In een enkel geval (Oxfam Novib kijkersonderzoek Puntos de Encuentro) is wel serieus werk gemaakt van meting van de resultaten.

De MFO's hebben er toe bijgedragen dat tenminste zes Nicaraguaanse organisaties zijn uitgegroeid tot toonaangevende nationale instituten op hun terrein. Zo hebben Oxfam Novib en Hivos lobby en mobilisatie van de publieke opinie over seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (srgr), mensenrechten, milieu en microfinanciering ondersteund. Deze door MFO's gesteunde ngo's en vrouwenorganisaties hebben op meerdere terreinen succesvol wetgeving voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en maatregelen om vrouwen te beschermen tegen seksueel geweld bepleit. De resultaten zijn terug te vinden in aangenomen wetten en in de oprichting van speciale vrouwencommissariaten bij de politie. De gesteunde organisaties verbonden aan de vrouwenbeweging spelen een belangrijke rol in de verdediging van mensenrechten in het algemeen, en vrouwenrechten in het bijzonder.

### Directe armoedebestrijding

MFO's hebben hoge prioriteit gegeven aan activiteiten op het terrein van directe armoedebestrijding. Daarvoor zijn een groot aantal uiteenlopende activiteiten op het terrein van economische ontwikkeling gesteund.

Op het gebied van microfinanciering hebben de MFO's er aan bijgedragen dat een aantal kleine ngo's zijn uitgegroeid tot geconsolideerde en professionele microfinancieringsinstellingen (MFI's). De MFO's hebben zich er echter onvoldoende rekenschap van gegeven dat de groei van de markt voor microfinanciering sterk conjunctureel bepaald was.

Vastgesteld is dat de verwachting over het bereik van armen veelal wordt waargemaakt. MFO's hebben hun activiteiten geconcentreerd op de armste en meest marginale regio's (Noorden en Costa Atlántica) en uit de uitgevoerde deelstudies blijkt dat de belangrijkste doelgroepen van de programma's arme en zeer arme families zijn.

Hivos heeft met de langdurige steun aan de centrale van koffiecööperaties er toe bijgedragen dat deze organisatie is versterkt en kredietwaardiger geworden. Met de steun

aan de Fair Trade certificering is de toegang tot de wereldmarkt verbeterd en met de premies zijn de sociaal-economische omstandigheden van de leden verbeterd. De impactstudie over microfinanciering wijst op resultaten op het terrein van werkgelegenheid en inkomen van de families die over langere tijd microfinanciering ontvangen.

### Draagvlakversterking

Hoewel de empirische bewijsvoering daarvoor uitermate lastig is, geeft het onderzoek naar stedenbanden met Nicaragua indicaties voor de bijdragen die zijn geleverd aan draagvlakversterking voor ontwikkelings samenwerking in Nederland. In de drie voor deze studie uitgevoerde casestudies bleek dat onder meer uit de toename van de opbrengsten van fondsenwerving. Uitkomsten van de door de gemeenten georganiseerde omvangrijke twejaarlijkse onderzoeken naar de mening van de bevolking wezen op een toename van de bekendheid met zowel de stedenband van de gemeente als van de millenniumdoelen. Andere indicaties voor de groei zijn uitbreiding of vernieuwing van het vrijwilligersbestand. De beste resultaten zijn behaald wanneer mensen en groepen betrokken worden bij concrete projecten of activiteiten in Nicaragua. Dit is ondermeer duidelijk geworden in de projecten van jongeren die in het kader van het Xplore programma naar Nicaragua reisden en bij terugkomst actief bleven in stedenbanden. Het geldt ook voor langdurige betrokkenheid van het bedrijfsleven bij de uitvoering van projecten in Nicaragua.

| 15 |

Naast financiering van concrete projecten, zoals scholen en klaslokalen en de verschaffing van leermiddelen, hebben de stedenbandprogramma's bijgedragen aan meer structurele oplossingen. In hun werkwijze beperken zij zich niet tot eenmalige dienstverlening of financiering, maar wordt veel werk gemaakt van de verbetering van de uitvoercapaciteit van de gemeenten. Bovendien wordt de inning van gemeentebelastingen gestimuleerd.

### Bijdragen van de MFO's

MFO's onderscheiden zich van veel andere particuliere organisaties doordat zij geen eigen programma's uitvoeren, maar activiteiten van nationale ngo's steunen. De MFO's werken vooral samen met intermediaire ngo's. Zij geven steun over een lange periode (in meerdere gevallen meer dan tien jaar) en met programmafinanciering wordt aan partner-ngo's veel ruimte gelaten voor uitvoering van hun programma en institutionele ontwikkeling.

De MFO's hebben een toegevoegde waarde op specifieke terreinen. Dat geldt voor de wijze waarop steun werd verleend (programmasteun), voor de bijdragen op het gebied van certificering en institutionele versterking van MFI's en voor de wijze waarop de vrouwenorganisaties in een politiek moeilijke conjunctuur zijn gesteund.

In sommige opzichten zijn ze daarin betrekkelijk uniek, zoals de wijze en modaliteit van steun, de continuïteit en de specifieke aandacht voor politiek gevoelige thema's zoals gender en srg. Echter, op andere terreinen zijn de MFO's één van de vele financiers, en is niet goed aan te geven wat hun unieke of toegevoegde waarde is.

Grotere thematische specialisatie vereist de inzet van meer expertise bij de MFO's. Dat geldt vooral voor microfinanciering en de activiteiten op het terrein van certificering en rurale ketenontwikkeling. De eisen die op die terreinen aan de MFO's worden gesteld zijn de afgelopen jaren toegenomen en de toegevoegde waarde van de MFO's is hier niet (meer) vanzelfsprekend.

## Complementariteit met het bilaterale kanaal

Het subsidiekader voor de periode waarop dit onderzoek betrekking heeft, geeft niet precies aan hoe complementariteit begrepen moet worden omdat er geen operationele inhoud aan wordt gegeven. Enerzijds wordt wel gewezen op een inspanningsverplichting, maar anderzijds wordt ook veel nadruk gelegd op de autonomie van de MFO's. De overheersende gedachte is dat MFO's geen uitvoerders zijn van het bilaterale beleid. Daardoor bestaat er geen eenduidige invulling van het concept en worden er in de praktijk meerdere vormen onderscheiden (van informatie uitwisseling tot operationele samenwerking). In Nicaragua komen verschillende vormen van complementariteit voor en is door zowel de ambassade als door de MFO's veel aandacht besteed aan regulier overleg en informatieuitwisseling.

| 16 |

De activiteiten van de MFO's op het terrein van srgr en vrouwenrechten zijn complementair omdat de ambassade in de dialoog met de overheid pleit voor veranderingen in het beleid en opheffing van het verbod op therapeutische abortus, terwijl MFO's activiteiten steunen die beogen draagvlak voor die veranderingen in de maatschappij te vinden. In dit geval kan dus gezegd worden dat activiteiten elkaar versterken: de activiteiten vullen elkaar goed aan en er is sprake van het benutten van de specifieke sterke punten van beide kanalen.

Op veel andere terreinen (midden en kleinbedrijf, rurale ontwikkeling) vindt er wel informatieuitwisseling over wederzijdse activiteiten plaats en is in de praktijk een werkverdeling gegroeid, maar is er geen directe wisselwerking tussen de activiteiten van de ambassade en de MFO's die elkaar versterken.

Er zijn tenminste drie redenen waarom, ondanks de goede verhoudingen tussen ambassade en de MFO's, operationele samenwerking beperkt is gebleven.

1. De besluitvorming over de activiteiten vindt zowel in het geval van de bilaterale samenwerking als de MFO's onafhankelijk van elkaar plaats en is sterk afhankelijk van de beleids- en financiële kaders zoals die worden vastgesteld op de respectievelijke hoofdkwartieren. De MFO's zijn sterk afhankelijk van de ruimte en mogelijkheden die de subsidie van het ministerie hen geeft.
2. In het beleid van het ministerie is de invulling van complementariteit niet eenduidig en de MFO's werden er tot voor kort niet op afgerekend omdat ook verwezen werd naar hun relatieve autonomie.
3. De schaal en aard van de activiteiten van beide kanalen verschillen sterk.



## De financiering van ngo's door de ambassade: directe financiering

Directe financiering van ngo's en andere particuliere initiatieven door de ambassade vindt plaats voor een bedrag van EUR 18,2 miljoen.

Directe financiering gebeurt op twee manieren:

- a) *Project- en programmafinanciering* van uitvoerende ngo's of particuliere instellingen.
- b) *Deelname aan multidonorfondsen voor ngo's* rond specifieke thema's. Het gaat daarbij om een gezamenlijk programmabudget van bilaterale donoren. Voor beheer en toezicht wordt een *lead donor* aangewezen. De ambassade participeert in twee fondsen.

Directe financiering door de ambassade van programma's van ngo's verschilt van de MFO-financiering in meerdere opzichten:

- a) De ambassade financiert programma's van gespecialiseerde internationale ngo's en nationale stichtingen van ondermeer werkgeversinstituten en bedrijven. Deze beschikken veelal over een specifieke expertise: de marketing van condooms, bedrijfsmatige ervaring van een werkgeversinstituut of ondernemingen die wordt benut voor programma's voor midden- en kleinbedrijf of toerismeontwikkeling enz. MFO partners zijn veelal wel thematisch gespecialiseerd maar met een breed pakket aan activiteiten en met meer uitgesproken maatschappelijke en politieke doelstellingen.
- b) Bij directe financiering worden de ngo's als een uitvoerder van een project of programma beschouwd. De relatie is sterk projectgericht. MFO's geven veelal bredere programma-steun over een langere periode.
- c) De omvang van directe financiering is vele malen hoger dan de MFO-financiering van de grootste partners. (in vier gevallen rond de EUR 700.000 per jaar terwijl gemiddelde financiering van de grotere intermediaire ngo's door MFO's hooguit EUR 100.000 per jaar bedraagt, maar veelal aanzienlijk minder).
- d) De besluitvorming voor directe financiering door de ambassade vindt plaats in het kader van de sectorsteun en de besluitvorming van MFO-financiering staat daar los van.

| 17 |

In het geval van directe financiering door de ambassade via de multidonorfondsen gaat het veelal om concrete projectfinanciering van eenmalige activiteiten. Terwijl veel MFO-financiering bestemd is voor intermediaire ngo's, worden met de multidonorfondsen vooral kleinere en lokale organisaties gesteund. In beide gevallen zijn Nederlandse MFO's betrokken bij het beheer van de fondsen en werken hier in feite als uitvoerder van bilaterale hulp. In de praktijk zal moeten blijken hoe deze rol zich verhoudt tot de rol als MFO.

Met het wegvallen van de algemene begrotingssteun en de moeizame samenwerking met de centrale overheid is de omvang van ngo-financiering door de ambassade toegenomen. Vanaf 2009 besteedt de ambassade meer middelen via ngo's en andere particuliere kanalen dan de totale bestedingen van de MFO's.

## Algemene conclusies

Op hoofdlijnen voldoen de MFO's aan de belangrijkste opdracht die in het beleidskader vermeld staat. De activiteiten die worden ondernomen corresponderen met de belangrijkste doelstellingen en werkerreinen van het beleidskader. Op het gebied van maatschappijopbouw en lobby kunnen wel voorbeelden van effectiviteit worden aangedragen, maar is er geen systematisch overzicht van de effectiviteit. Met economische programma's worden armen bereikt en de bevindingen van de casestudies zijn positief over de effecten van de activiteiten.

Er bestaan in Nicaragua verschillende vormen van complementariteit. Op het gebied van gender en srgr bestaat er een sterke vorm van complementariteit. Op andere terreinen is er wel sprake van informatieuitwisseling en afstemming maar niet van operationele samenwerking. Omdat er in de beleidskaders geen eenduidige invulling aan complementariteit is gegeven, kunnen op grond van de beleidskaders geen precieze uitspraken worden gedaan over in welke mate de MFO's aan de verwachtingen voldoen

In Nicaragua is de traditionele taakverdeling waarbij de bilaterale hulp zich op de overheid richt en de MFO's op de particuliere organisaties in de afgelopen jaren minder scherp geworden.

| 18 |

De bevordering van participatie van de bevolking en maatschappelijke organisaties wordt veelal als een specifiek werkterrein van MFO's beschouwd. Geconstateerd is dat de activiteiten van de MFO's gezamenlijk op het gebied van maatschappijopbouw en lobby sterk aan het teruglopen zijn. Dat komt deels door de terugtrekking van Oxfam Novib en omdat ICCO weinig activiteiten uitvoert op dit terrein. Alleen Hivos is nu nog systematisch actief op dit terrein. Terwijl de ambassade groot belang hecht aan het steunen van maatschappelijke organisaties om goed bestuur te bevorderen, zijn de gezamenlijke MFO's nog maar beperkt actief op dit terrein.

## Aandachtspunten

Indien het de bedoeling is complementariteit tussen de bilaterale hulp en de MFO's aan te scherpen, is het nodig het centrale beleid daarvoor te operationaliseren en daarbij rekening te houden met de praktische obstakels die operationele samenwerking soms verhinderen.

Om complementariteit in Nicaragua te bevorderen is het nodig MFO's, en vooral hun partners, systematischer te betrekken bij sectorontwikkeling, zoals dat wel in sommige andere partnerlanden is gebeurd. De ambassade kan de kennis en capaciteit van sommige MFO partners beter benutten voor de eigen beleidsontwikkeling.

De twee overgebleven MFO's zouden zich met de ambassade moeten bezinnen over hoe in de komende jaren inhoudelijk en praktisch een goede werkverdeling op het gebied van maatschappijopbouw gemaakt kan worden.

Nu ook de ambassade een grote financier is geworden van ngo's en andere particuliere organisaties in Nicaragua, is het van belang tot goede afspraken te komen over hoe deze bilaterale financiering zich verhoudt tot die van het MFS en hoe de comparatieve voordelen van beiden daarbij het beste benut kunnen worden.



## 1.1 Het medefinancieringsstelsel

Naast het bilaterale en multilaterale kanaal is in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid veel ruimte gereserveerd voor het particuliere kanaal: rond 20% van de begroting. Dit wordt geregeld via het medefinancieringsstelsel (MFS); de gesubsidieerde instellingen worden daarom als medefinancieringsorganisaties (MFO's) aangeduid.<sup>3</sup> De motivatie om deze MFO's te steunen komt voort uit de overtuiging dat een sterk maatschappelijk middenveld in het zuiden een noodzakelijke voorwaarde is voor duurzame armoedebestrijding en dat Nederlandse maatschappelijke organisaties bij uitstek hier een rol in kunnen vervullen. Ook is de verwachting dat deze organisaties belangrijk zijn voor het behoud van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland.

De algemene doelstelling van het MFS is om duurzame armoedebestrijding in ontwikkelingslanden te bewerkstelligen door middel van versterking van het maatschappelijk middenveld in het zuiden. De subsidievoorwaarden hiervan zijn vastgelegd in zogenaamde subsidiekaders. Voor de periode 2007-2010 was dat het Medefinancieringsstelsel I (MFS I). In dit kader zijn de subsidievoorwaarden en criteria voor de beoordeling van aanvragen uitgewerkt.<sup>4</sup> In dit beleidskader is complementariteit een kernbegrip voor kwaliteitsbeoordeling: het gaat er daarbij om particuliere en bilaterale programma's beter op elkaar af te stemmen om elkaars inspanningen te versterken en zo betere resultaten te bereiken.<sup>5</sup>

| 21 |

In de subsidieperiode 2007-2010 ontvingen 58 organisaties tezamen EUR 2,1 miljard. Daarvan ging 81% naar de vier grootste aanvragers: Oxfam Novib, ICCO, Cordaid en Hivos.

## 1.2 De evaluatie

### Achtergrond

Deze evaluatie maakt deel uit van een bredere studie naar de Nederlandse hulp aan Nicaragua in de periode 2005-2008.<sup>6</sup> De evaluatie van de totale Nederlandse hulp biedt goede mogelijkheden om kanaalkeuze en complementariteit te bestuderen. Omdat de hulp via de MFO's een belangrijk deel (25%) van de totale hulp aan Nicaragua vormt, is besloten een

<sup>3</sup> Naast het MFS zijn er meerdere particuliere organisaties die een speciale regeling kennen en directe subsidie verkrijgen, zoals Agriterra, SNV en de vakbeweging en het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD).

<sup>4</sup> In de evaluatieperiode waren er twee subsidierondes: het MFS-breed (2003-2006) en MFS-1 (2007-2010). Hoewel de opzet en criteria zijn aangepast is er veel continuïteit op hoofdlijnen. Dat geldt zeker voor de drie interventiestrategieën.

<sup>5</sup> Beleidskader MFS 2007-2010. Zie voor een uitgebreidere beschrijving IOB (2009), *Maatgesneden monitoring, het verhaal achter de cijfers*, Den Haag, (p. 34-39). Andere kwaliteitscriteria in het Beleidskader zijn: a) vernieuwing: de particuliere organisaties krijgen ruimte voor innovatie en de bijbehorende risico's; b) partnerschappen: de Nederlandse organisaties krijgen een andere rol ten opzichte van hun partners, namelijk minder financier, meer gelijkwaardigheid en kennisoverdracht; en c) vermaatschappelijking: door nieuwe vormen van samenwerking kan verdieping en verbreding van de actieve betrokkenheid van de Nederlandse samenleving bij ontwikkelingssamenwerking ontstaan.

<sup>6</sup> IOB (2010), *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008*, Den Haag: IOB.

aparte studie aan de MFO's te wijden, vanuit de verwachting dat daarmee beter inzicht kon worden verkregen in de bijdragen van het MFO-kanaal en hoe deze zich verhouden tot de bilaterale hulp.

De opzet voor deze evaluatie maakt onderdeel uit van de Terms of Reference die voor de algemene landenstudie is opgesteld (zie bijlage 2).

Voor de oordeelsvorming vormen de doelstellingen en kwaliteitscriteria vastgelegd in het subsidiekader MFS-breed (2003-2006) en het Beleids- en Subsidiekader MFS-1 (2007-2010) de belangrijkste referentie.<sup>7</sup>

Aansluitend bij de doelstellingen van de brede landenstudie Nicaragua staan in deze deelstudie de begrippen kanaalkeuze en complementariteit centraal. Daarvoor zijn de volgende centrale vragen geformuleerd:

- 1) Op welke wijze en in welke mate voldoen de MFO's aan de verwachtingen over hun specifieke bijdragen (maatschappijopbouw, lobby en armoedebestrijding) zoals vastgelegd in de MFS-beleidskaders?
- 2) Op welke wijze en in welke mate zijn de activiteiten van de MFO's complementair aan het bilaterale kanaal?

| 22 |

Beide vragen liggen in elkaars verlengde: om de vraag over complementariteit te beantwoorden is het nodig eerst vast te stellen in welke mate de veronderstelde voordelen die aan het ngo-kanaal worden toegeschreven worden gerealiseerd. Van belang is op te merken dat er geen eenduidige interpretatie van complementariteit bestaat. In de beleidsformulering en beleidskaders verschilt de invulling ervan. Om die reden maken we in de beoordeling onderscheid tussen verschillende vormen van complementariteit. We werken dit verder uit in hoofdstuk 6 waar de centrale vragen beantwoord worden.<sup>8</sup>

Voor de uitwerking van de algemene vragen zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

Voor vraag 1 over de verwachtingen ten aanzien van de MFO's:

- Op welke wijze hebben de MFO's vorm gegeven aan de doelstellingen van het subsidiekader?
  - Welke keuzes zijn gemaakt (partners, thema's, en verdeling van middelen)?
  - Welke werkwijze is daarbij gevolgd?
  - Hoe sluiten keuzes en werkwijze aan op de eisen en verwachtingen zoals geformuleerd in de subsidiekaders?
- Welke resultaten zijn geboekt?
- Wat zijn de bijdragen van de MFO's aan het bereiken van de resultaten?

<sup>7</sup> Het gaat vooral om de subsidierondes 2003-2006 en 2007-2010. Ondanks aanpassingen zijn doelstellingen en strategieën onveranderd gebleven. Daarnaast zal soms gerefereerd worden aan notities over het MFS die door de minister aan de TK zijn gezonden. Zie voor de bronvermelding de daarvoor betreffende voetnoten

<sup>8</sup> Cornelissen, W. et al. (2008) *Juist gemeten, evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*, Rotterdam: SEOR: p. 59 e.v.

Voor vraag 2 over de complementariteit:

- Hoe verhouden de prioriteiten van de bilaterale samenwerking zich ten opzichte van die van de MFO's?
- Welke vormen van samenwerking en coördinatie bestaan er?
- Op welke terreinen versterken de activiteiten van de bilaterale samenwerking en die van de MFO's elkaar?

De vragen worden zoveel mogelijk beantwoord tegen de achtergrond van de landencontext, waarbij de bijdragen van de MFO's worden geplaatst binnen de bredere context van wat andere externe en nationale organisaties doen.

### Onderzoeksactiviteiten

Voor deze evaluatie zijn de volgende deelonderzoeken uitgevoerd:

1. Deskstudie over de belangrijkste ontwikkelingen in beleid, bestedingen en partnerkeuze van de MFO's in Nicaragua.
2. Maatschappijopbouw en lobby, met het accent op gender en mensenrechten. Het onderzoek bestond uit een deskstudie en onderzoek in Nicaragua. Voor dit thema is geen eigen onderzoek naar resultaten verricht.
3. Duurzame economische ontwikkeling rond twee subthema's: microfinanciering en de steun aan koffiëcoöperaties. Op beide terreinen zijn impactstudies verricht.
4. Draagvlakversterking: de activiteiten van stedenbanden Nederland-Nicaragua (onderzoek in Nederland en Nicaragua).

| 23 |

De rapporten van de deelstudies zijn te vinden op [www.minbuza.nl/job](http://www.minbuza.nl/job).

### Afbakening

De periode van onderzoek is afgestemd op die van de brede evaluatie over de hulp aan Nicaragua. Vanwege de beschikbaarheid van data en de fluctuaties per jaar is voor de analyse van de uitgaven en activiteiten de periode 2004-2008 aangehouden. Waar mogelijk is de informatie geactualiseerd voor 2009. De evaluatie betreft de activiteiten van de vier grootste medefinancieringsorganisaties: ICCO, Oxfam Novib, Cordaid en Hivos.<sup>9</sup>

### Dekkingsgraad

De evaluatie dekt de drie belangrijkste werkterreinen van de MFO's en de onderzochte cases tezamen beslaan ruim een derde van de totale bestedingen van deze organisaties in Nicaragua. Bij maatschappijopbouw en lobby vormen de onderzochte activiteiten iets meer dan een derde van de totale MFO-bestedingen. Bij microfinanciering is voor een aantal onderzoeksvragen naar alle door de MFO's gesteunde MFI's gekeken; de drie casestudies waarnaar impactonderzoek is gedaan vertegenwoordigen 10% van de totale MFO-bestedingen. Bij duurzame economische ontwikkeling was een belangrijk selectie criterium de mogelijkheid om impactonderzoek te verrichten en de keus viel daarom op een casestudie van een grote koffiëcoöperatie die door Hivos is gesteund.

<sup>9</sup> Omdat Plan Nederland in het MFS 2007-2010 niet voor subsidie in aanmerking kwam zijn haar activiteiten buiten beschouwing gelaten. Wel is de subsidie aan Plan Nederland vanuit de overgangsregeling MFS in de financiële overzichten meegenomen.

Veel activiteiten rond duurzame economische ontwikkeling zijn te recent gestart om in deze evaluatie betrokken te worden. Voor het onderzoek naar draagvlakversterking via stedenbanden is voor een aantal thema's naar negen van de 13 stedenbanden gekeken en zijn zowel in Nederland als in Nicaragua drie casestudies uitgevoerd.

### 1.3 Opzet van het rapport

Hoofdstuk 1 gaat over de Nicaraguaanse context van de activiteiten van de MFO's. Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de activiteiten, bestedingen en partnerkeuze van de MFO's. In hoofdstuk 3 komen de activiteiten op het terrein van maatschappijbouw en lobby aan de orde en in hoofdstuk 4 de steun aan directe armoedebestrijding middels economische ontwikkeling. Hoofdstuk 5 behandelt de bijdragen aan draagvlakversterking via de subsidies voor stedenbanden met Nicaraguaanse gemeenten. Hoofdstuk 6 gaat over de mate waarin de verwachtingen over het MFO-kanaal worden waargemaakt en de complementariteit van de MFO's ten opzicht van het bilaterale kanaal.





# 2

## Overzicht van de activiteiten van de MFO's in Nicaragua

De Nederlandse MFO's zijn reeds meer dan dertig jaar actief in Nicaragua. Dit hoofdstuk geeft een kort overzicht van de activiteiten van de MFO's tegen de achtergrond van de politieke ontwikkelingen in het land.<sup>10</sup>

## 2.1 Terugblik

### De sandinistische revolutie: 1979-1990

De MFO's startten hun activiteiten begin jaren tachtig tijdens de sandinistische revolutie. Direct na de overwinning van het Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) werden nieuwe sandinistische organisaties opgezet, zoals vakbonden en belangenorganisaties voor beroepsgroepen. Daarnaast ontstonden nieuwe sociale bewegingen van ondermeer vrouwen, sloppenwijkbewoners, jongeren en etnische groeperingen. De Nederlandse MFO's zochten hun partners onder deze organisaties en veel van deze partnerorganisaties hadden een sterke band met de sandinistische beweging. Oxfam Novib kanaliseerde de ene helft van haar fondsen rechtstreeks naar gemeentelijke overheden en de andere helft naar organisaties die dicht bij het FSLN stonden. Hivos ondersteunde tot 1990 veel plattelandsprogramma's en sociale organisaties, zoals de sandinistische boerenorganisatie Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG). Cordaid steunde vooral instellingen die een band hadden met de katholieke kerk, terwijl ICCO zich richtte op protestants-christelijke organisaties. Voor zowel Cordaid als voor ICCO waren de sociale sectoren de belangrijkste prioriteit, terwijl verder veel steun ging naar 'volkseducatie'.

| 27 |

### Liberaal regeringen 1990-2007

In 1990 verloor het FSLN de verkiezingen van een brede coalitie van oppositiepartijen, waarna de kandidate Violetta Chamorro de nieuwe president werd. Direct na de regeringswisseling was er een explosieve toename van binnenlandse ngo's. In een jaar tijd (1990) werden ongeveer 200 nieuwe ngo's geregistreerd. Daarvoor zijn verschillende verklaringen:

- Veel ex-functionarissen van de FSLN-regering zochten nieuw emploi en richtten ngo's op.
- Door de privatisering van veel overheidsdiensten ontstond veel ruimte voor particuliere initiatieven op sociaaleconomisch terrein.
- Er bestond een zeer ruim aanbod van externe financiering voor ngo's.

Hoewel formeel onafhankelijk van het FSLN, identificeerden veel van deze ngo's zich met de sandinisten. Vrouwenorganisaties speelden een belangrijke rol in thema's als burgerrechten en gender. Boerenorganisaties waren actief bij protest- en lobbyactiviteiten rond landverdeling en privatisering. Nieuwe organisaties vormden zich rond milieu en mensenrechten,

<sup>10</sup> Paragraaf 2.1 is gebaseerd op de volgende rapporten: Biekart, K. en Morales Gamboa, A. (2001), *The Contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua – Synthesis report*, Amsterdam/San José: Transnational Institute/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; Borchgrevink, A. (2006), *A study of the Civil Society in Nicaragua – A Report*, commissioned by NORAD, Oslo: NUPI, Norwegian Institute of International Affairs (Paper No. 699-2006). Voor dit hoofdstuk is tevens gebruik gemaakt van het in opdracht van IOB geschreven document: Wallace Salinas, G. (2009), *Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua. Estudio sobre las agencias holandesas y sus políticas de fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua (2000-2009)*.

terwijl ook organisaties van inheemse groeperingen, jongeren en studenten meer en meer van zich deden spreken. De MFO's steunden zowel genoemde ngo's als veel van deze sociale organisaties.

In 1997 won de leider van de Partido Liberal Constitucionalista (PLC), Arnoldo Alemán, de verkiezingen. Onder zijn presidentschap verhardde de relatie tussen de staat en het maatschappelijk middenveld. Er ontstond een gespannen relatie tussen overheid en ngo's. Alemán bekritiseerde de afhankelijkheid van ngo's van buitenlandse fondsen en scherpte de controle op ngo's verder aan, onder meer door financiële audits. Na de orkaan Mitch (eind 1998) organiseerden sociale organisaties en ngo's zich in de Coordinadora Civil de Emergencia y Reconstrucción (CCER) om de noodhulp te coördineren. Terwijl de overheid sterk bekritiseerd werd vanwege de inefficiëntie en corruptie bij de noodhulp, kreeg de CCER erkenning en steun van buitenlandse donoren, waaronder de Nederlandse MFO's.

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig werd de mate van autonomie van de partnerorganisaties ten opzichte van het FSLN een belangrijk thema. Alle MFO's streefden er naar de politieke banden van hun partnernetwerken met het FSLN te verminderen om zo bij te dragen aan een onafhankelijker maatschappelijk middenveld. Dit proces verliep langzaam maar gestaag.

| 28 |

Ook kwam vanaf die tijd verandering in zowel de prioriteiten als de samenstelling van de partnernetwerken. Hivos opende een regionaal kantoor in Costa Rica en koos een vrijwel geheel nieuw partnernetwerk met als prioriteiten gender, milieu en cultuur. Oxfam Novib financierde een aantal nieuwe ngo's op het gebied van gender maar bleef ook enkele aan de sandinistische beweging gelieerde ngo's steunen. Aanvankelijk breidde ICCO vanaf midden jaren negentig het programma uit met steun aan seculiere plattelandsorganisaties; de traditionele partners, verbonden met de protestantse kerken, werden geleidelijk afgestoten. Cordaid's relaties bleven grotendeels intact.

De nadruk lag op steun aan plattelandsontwikkeling en microkrediet; als geheel besteedden de vier MFO's ongeveer twee derde van hun middelen aan deze prioriteiten. De prioriteit voor sociale dienstverlening bleef.

De relatie tussen de overheid en de ngo's verbeterde tijdens de regering van de liberaal Enrique Bolaños (2002-2006) en aanvankelijk konden maatschappelijke organisaties actief deelnemen aan de overlegorganen voor sociaaleconomisch beleid en voor de formulering van de PRSP. Formeel kregen maatschappelijke organisaties meer inspraak in het regeringsbeleid. Echter, de mogelijkheden om invloed uit te oefenen bleken gering. Dat kwam vooral doordat de participatie van de maatschappelijke organisaties onder grote druk van donoren tot stand was gekomen. Vervolgens moest de regering-Bolaños sterk aan macht inboeten nadat Bolaños zijn partijgenoot Alemán voor corruptie liet vervolgen en de interne machtsstrijd in de liberale partij verloor. Het FSLN en het PLC van Alemán sloten een pact, waardoor zij een meerderheid in het parlement hadden en de werkelijke macht in handen kregen.

### FSLN: 2007 tot heden

In 2006 won het FSLN de verkiezingen en werd Daniel Ortega tot president verkozen. Vanaf dat moment veranderde de verhouding tussen overheid en maatschappelijke organisaties en trad er een groeiende polarisatie op.<sup>11</sup> Een groep ngo's, de meeste aangesloten bij de CCER, voerde oppositie tegen de regering over onder meer mensenrechten en het verbod op therapeutische abortus dat door de nieuwe regering was afgekondigd (zie hoofdstuk 3). De regering beschuldigde daarop deze ngo's van witwassen van geld en illegale aanwending van donorfondsen. Een kleinere groep ngo's bleef sterk georiënteerd op het FSLN en richtte een eigen netwerk op, de zogenaamde Coordinadora Social. De Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG, partner van ICCO en Hivos) en het Centro para la Promoción e Inversión y el Desarrollo Rural y Social (CIPRES, partner van Oxfam Novib) en andere ngo's gingen rechtstreeks samenwerken met de overheid. Zo was CIPRES zeer nauw betrokken bij het overheidsprogramma voor rurale armoedebestrijding 'Nul honger' (*Hambre Cero*). Oxfam Novib heeft de financiering aan CIPRES inmiddels afgebouwd. ICCO financiert nog een ruraal ontwikkelingsprogramma van de UNAG.

Vanaf 2005 begon Cordaid haar programma in Nicaragua langzaam af te bouwen en Oxfam Novib heeft besloten om vanaf 2010 zich geheel terug te trekken uit Nicaragua en voor het grootste deel uit Latijns-Amerika. De belangrijkste reden was dat beide organisaties besloten hebben om hun activiteiten te concentreren in minder landen en in minder sectoren.

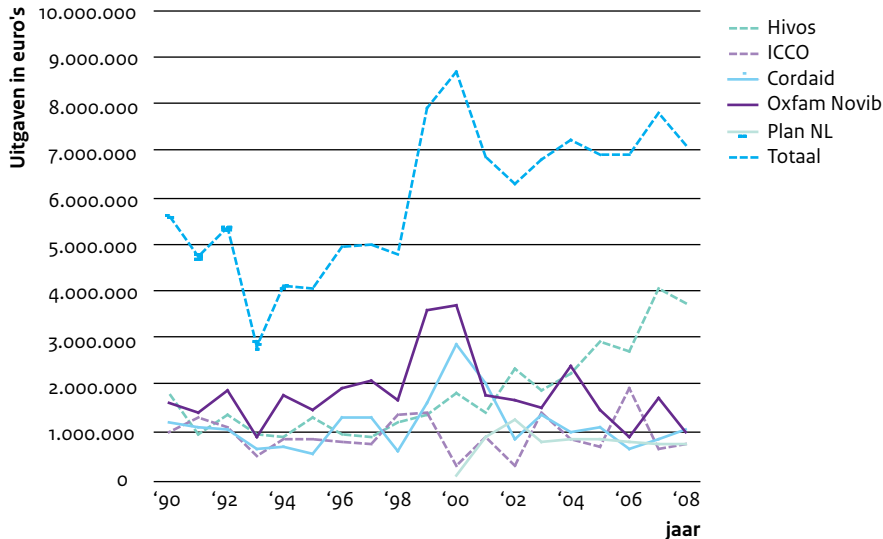
## 2.2 Prioriteiten en uitgaven

### Uitgaven

In de afgelopen twintig jaar hebben de MFO's steeds meer fondsen gekanaliseerd naar de Nicaraguaanse partnerorganisaties. In de jaren negentig ging het om zo'n EUR 5 miljoen per jaar. Daarna liep dit gemiddelde op tot meer dan EUR 7 miljoen per jaar (zie figuur 2.1).

<sup>11</sup> Zie voor een analyse over de NGO's vanuit de kringen van het FSLN Núñez, O. (2009), *La revolución rojinegra*, Managua: FNT, CARUNA en CIPRES.

**Figuur 2.1** *Uitgaven MFO's, 1990-2008 (in EUR)*



Bron: IOB, gebaseerd op Biekart (2001) voor 1990-1999, jaarverslagen voor 2000-2003<sup>12</sup>, gegevens van MFO's voor 2004-2008.

Figuur 2.1 toont een piek in 1999/2000 door de grote uitgaven voor noodhulp na de orkaan Mitch. Het hoogtepunt van de uitgaven lag in het boekjaar 2000 op bijna EUR 9 miljoen. Het leeuwendeel van de Nederlandse MFO-bijdrage aan Nicaragua kwam voor rekening van Hivos en Oxfam Novib. De medefinanciering van Plan Nederland in de periode 2003-2006 en de afbouwsubsidie twee jaar erna zijn in dit overzicht verwerkt. Na 2007 daalde het bedrag geleidelijk door de afbouw van de programma's van Cordaid en Oxfam Novib.

In de periode 2004-2008 hebben de vier MFO's in totaal rond de 200 projecten gefinancierd.<sup>13</sup> De vijf MFO's financierden hun projecten voor 85% met medefinancieringsmiddelen.<sup>14</sup>

Een overzicht van de financiering van 2004-2008 is opgenomen in tabel 2.1.

<sup>12</sup> Het bleek lastig om vergelijkbare data over uitgaven per MFO, en per jaar in Nicaragua te verzamelen. Bij Hivos en Oxfam Novib betreft het uitgaven. De cijfers van Cordaid voor 1990-2003 zijn commitments. De cijfers van ICCO voor 2000-2003 zijn bedragen van nieuwe contractuele verplichtingen en uitgaven.

<sup>13</sup> De heterogeniteit van de activiteiten is erg groot want dit cijfer omvat zowel grote institutionele financieringen als kleine tot zeer kleine activiteiten en ook de financiering van evaluaties en consultants.

<sup>14</sup> Een deel van de uitgaven is met eigen middelen gefinancierd. Het percentage MFS-cofinanciering in 2004-2008 is als volgt: Hivos 76%, ICCO 95% (2006-2008), Oxfam Novib 93% (waarvan 8% leningen), Cordaid 52% plus 9% combinatie van eigen en cofinancieringsmiddelen en 27% krediet (in 2003 berekende Cordaid het totale deel op 83%), Plan Nederland 98% (gelden vanuit sponsorship-programmas zijn niet in overzicht opgenomen).

	2004	2005	2006	2007	2008	2004-2008
Hivos	2,3	2,9	2,7	4,0	3,7	15,6
ICCO	0,8	0,7	1,9	0,6	0,7	4,7
Cordaid <sup>a</sup>	1,0	1,1	0,6	0,8	1,0	4,5
Oxfam Novib	2,4	1,4	0,9	1,7	1,0	7,4
<b>Totaal</b>	<b>6,5</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>7,1</b>	<b>6,4</b>	<b>32,2</b>

a Exclusief de uitgaven van Kerk in Actie.

Bron: IOB, op basis van gegevens van de betreffende organisaties.

### De MFO bijdragen ten opzichte van het totale financieringsaanbod voor maatschappelijke organisaties in Nicaragua

Koch (2009) bracht de uitgaven van 61 internationale ngo's in kaart voor het jaar 2005.<sup>15</sup> In dat jaar waren 38 van deze internationale ngo's actief in Nicaragua en zij gaven tezamen EUR 47 miljoen uit. Per hoofd van de bevolking behoort Nicaragua tot de top-ontvangers van hulp van internationale ngo's; het land staat op de vierde plaats met EUR 9,10 per capita.<sup>16</sup> Dezelfde bron wijst voor dat jaar de groep Nederlandse MFO's als een van de grotere spelers aan, na de internationale ngo's van de Verenigde Staten. Na die tijd is het aandeel van de Nederlandse MFO's afgenomen. Dat komt deels door de sterke stijging van de hulp die USAID via Noord-Amerikaanse en internationale ngo's kanaliseert. Een andere oorzaak is de toename van het aanbod van financiering voor NGO's door de Europese Commissie en Europese bilaterale donoren.<sup>17</sup> De Spaanse ngo's hebben een aandeel van 10%. Terwijl begin 2000 de Nederlandse MFO's nog een belangrijk aandeel hadden (8 à 9%) in de totale financiering voor ngo's is deze met het terugtrekken van twee van de vier MFO's en de toename van financiering door andere donoren sterk teruggelopen.

| 31 |

<sup>15</sup> Koch, D.J. (2009), *Aid from International NGO's. Blind spots on the aid allocation map*, Londen/New York: Routledge Studies in Development Economics. Kochs database: [www.ru.nl/cidin/about\\_cidin/staff/virtual\\_map/koch/](http://www.ru.nl/cidin/about_cidin/staff/virtual_map/koch/). Koch hanteerde drie selectiecriteria voor zijn sample: 1 niet-gouvernementeel, 2 jaarlijks budget > EUR 10 miljoen en 3 minder dan 50% humanitaire hulp. ngo's dienden in een land meer dan EUR 10.000 uit te geven om als 'actief' bestempeld te worden.

<sup>16</sup> De werkelijke totale uitgaven per hoofd van de bevolking liggen aanmerkelijk hoger, omdat in deze inventarisatie niet alle organisaties zijn meegenomen. De Centrale Bank van Nicaragua kwam op een bedrag van USD 42 per capita. Er was een onderrepresentatie van Spaanse en Amerikaanse ngo's. Grotere organisaties (jaarlijks wereldwijd budget > EUR 100 miljoen) die ontbreken zijn bijvoorbeeld Catholic Relief Services (VS), Bill Gates Foundation (VS), Habitat for Humanity (VS), International Relief and Development (VS), Oxfam UK en Save the Children UK. Ook de Spaanse ngo's waren niet in dit onderzoek betrokken.

<sup>17</sup> De exacte uitgaven van internationale en buitenlandse ngo's zijn niet goed gedocumenteerd. Volgens de Centrale Bank van Nicaragua is de geldstroom van internationale en buitenlandse NGO's toegenomen van USD 90 miljoen in 2000 naar bijna USD 300 miljoen in 2006 (jaarlijkse groei van 12%). Amerikaanse ngo's zijn verantwoordelijk voor 50-75% van deze uitgaven. Maar het karakter van de de USAID financiering van ngo's heeft een geheel ander karakter dan dat van veel Europese ngo financiering. BCN, Informe de Cooperación Oficial 2007, in: Wallace Salinas, G. (2009), *Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua. Estudio sobre las agencias holandesas y sus políticas de fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua (2000-2009)*, p. 37-38. De cijfers van de Centrale Bank laten een onderregistratie zien voor Nederlandse ngo's.

Echter, op specifieke terreinen en voor bepaalde categorieën ngo's is de steun van de Nederlandse MFO's wel significant. Dat geldt vooral voor grotere ngo's die werkzaam zijn op het terrein van de versterking van het maatschappelijk middenveld en met name gender. Deze organisaties konden over een lange periode op institutionele steun rekenen die veelal een hoog aandeel representeerde in de totale financiering.

Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken in Managua zijn 215 buitenlandse ngo's geregistreerd. De Nederlandse daaronder zijn: ICCO, SNV, Stichting Vriendschapsband Utrecht-León en Stichting MPOWERING People. Ngo's die wel activiteiten financieren maar geen kantoor hebben in Nicaragua zijn niet geregistreerd. Dat is het geval bij de overige Nederlandse MFO's.<sup>18</sup>

### Thematische prioriteiten

Tabel 2.2 biedt een overzicht van de uitgaven tijdens de evaluatieperiode volgens de prioriteiten van de medefinancieringsorganisaties.

	Economische ontwikkeling	Democratisering en mensenrechten	Sociale basisvoorzieningen	Moodhulp	Overig	Totaal
Hivos	11,9	1,9	0,9	0,0	0,9	15,6
ICCO	3,1	1,0	0,5	0,0	0,1	4,7
Cordaid	2,9	0,4	1,0	0,2	0,1	4,6
Oxfam Novib	4,1	3,0	0,1	0,2	0,0	7,4
<b>Totale uitgaven</b>	<b>22,0</b>	<b>6,3</b>	<b>2,5</b>	<b>0,4</b>	<b>1,1</b>	<b>32,3</b>

*a Door afronding wijkt het totale bedrag met 0,1 mln af van het totaal in tabel 2.1.*

*Bron: IOB-berekening op basis van gegevens van de betreffende organisaties.*

Het zwaartepunt van de activiteiten ligt thans op economische ontwikkeling. Daarin is grofweg een tweedeling te zien: rurale projecten voor duurzame productie van (kleine) producenten (circa EUR 10 miljoen) en microfinanciering (circa EUR 12 miljoen).

De totale uitgaven voor democratisering en mensenrechten beslaan bijna een vijfde van de totale uitgaven. Echter, de uitgaven voor maatschappijopbouw vallen wat hoger uit omdat er ook op andere terreinen aan lobby en organisatieversterking van sociale organisaties wordt gedaan. De omvang van de bijdragen van de MFO's aan democratisering en mensenrechten is tussen 2004 en 2008 afgenomen.

<sup>18</sup> HIVOS is wel een procedure begonnen om zich te registreren maar de overheid houdt thans registratie van internationale organisaties en het overleg daarover tegen.



De uitgaven voor sociale basisvoorzieningen zijn verhoudingsgewijs aanzienlijk lager en als aandeel in het totaal snel teruggelopen. Cordaid heeft meerdere veelal kleinere programma's op het gebied van gezondheidszorg gesteund maar deze zijn thans vrijwel allemaal beëindigd. ICCO heeft via vooral een grotere partner (Acción Medica Cristiana) activiteiten op het gebied van gezondheidszorg gefinancierd. Hivos richt zich op HIV-aids. Onderwijsprojecten zijn over het algemeen niet gesteund, behalve door Plan Nederland en sinds 2007 ook door Hivos middels financiering van projecten in het kader van stedenbanden. Onder 'overig' vallen voornamelijk culturele projecten (Hivos).

## 2.3 Het partnernetwerk

Over een periode van bijna vijftien jaar is goed het verloop te zien van het aantal partnerorganisaties van de vier medefinancieringsorganisaties (zie tabel 2.3). De in totaal 46 organisaties in 1995 stegen geleidelijk tot 72 in 2001, wat aanduidt dat er een flinke groei zat in de activiteiten in Nicaragua, ook door de noodhulp na de orkaan Mitch uit 1998. Daarna nam het aantal partnerorganisaties geleidelijk weer af, en werd in 2008 met 43 hetzelfde niveau bereikt van zo'n vijftien jaar geleden. De neergaande lijn gaat na 2008 overigens door.

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Hivos	15	25	24	26	26	25	24	24	23	21
ICCO	6	9	12	11	11	7	15	18	14	9
Oxfam Novib	18	18	17	16	17	15	9	7	10	8
Cordaid	7	17	19	18	14	14	12	10	9	5
<b>Totaal</b>	<b>46</b>	<b>69</b>	<b>72</b>	<b>71</b>	<b>68</b>	<b>61</b>	<b>60</b>	<b>59</b>	<b>56</b>	<b>43</b>

Bron: IOB, gebaseerd op Biekart (2001) en opgaven van de MFO's. Bij ICCO zijn partners van Kerk in Actie niet meegenomen.

Vanaf 1997 overtreft Hivos het aantal partnerorganisaties van Oxfam Novib. Hivos besteedt gemiddeld ook verreweg het grootste bedrag per partnerorganisatie.<sup>19</sup> Hivos streeft ernaar relaties met partnerorganisaties na tien jaar te beëindigen, maar heeft in Nicaragua met meerdere partners een langere relatie. Ongeveer de helft hiervan zijn vrouwenorganisaties waaraan Hivos toch steun wilde blijven geven vanwege hun moeilijke positie in de politieke context. Het partnernetwerk van Oxfam Novib was tamelijk stabiel tot 2003, waarna het aantal partners langzaam terugliep. Het verloop van het partnernetwerk van ICCO is tamelijk grillig: er lijkt een daling te zijn na 2001, maar dan volgt er vanaf 2005 een nieuwe impuls. Bij Cordaid is de trend ook grillig, maar in omgekeerde richting, en momenteel is de afbouwfase duidelijk zichtbaar. In het algemeen houdt men zich aan de afspraak dat men elkaars partnerrelaties respecteert. In minstens zes gevallen (UNAG, Puntos de Encuentro, Fondo de Desarrollo Local, SIMAS, CENIDH en LSBNN) kregen partners financiering van meerdere MFO's. Vaak was daarover onderling overleg geweest.

<sup>19</sup> Het beeld kan vertekend zijn, doordat enkele grote financieringen geconcentreerd zijn bij slechts enkele partners en doordat Oxfam Novib en Cordaid hun bijdragen al in een vroeg stadium afbouwden.

## Typering partnerorganisaties

Het maatschappelijk middenveld in Nicaragua kent een groot aantal zeer uiteenlopende organisaties. Een kort overzicht daarvan staat in box 2.1.

### Box 2.1 *Maatschappelijke organisaties in Nicaragua*

#### **Vakbonden:**

Het pact tussen Ortega en Aléman, het economisch regime en interne strijd om leiderschap verzwakten de vakbonden. De meeste vakbonden zijn direct of indirect verbonden aan de belangrijkste politieke stromingen in het land en hun autonomie is beperkt.

#### **Coöperaties:**

In 2009 waren er ongeveer 7.750 geregistreerde coöperaties, waarvan er ruim 3.300 actief zijn. De meeste coöperaties betreffen landbouw, gevolgd door transport, en in mindere mate sparen en kredieten. In 2003-2005 kwamen de stedelijke (consumptieve en productieve) coöperaties op (bijna de helft van alle nieuw geregistreerde). Hoewel een aantal gelieerd is aan het FSLN hebben zij vaak een grotere mate van autonomie.

#### **Werkgeversorganisaties en Stichtingen van het Bedrijfsleven:**

Zij zijn relatief goed georganiseerd en beschikken over een belangrijke lobbycapaciteit richting de staat over economische en politieke onderwerpen. Sommige voeren ook zelf sociaaleconomische programma's uit. Een van de grootste ondernemersgroepen van Nicaragua, Pellás, heeft een eigen stichting voor sociale projecten.

#### **Kerkelijke organisaties:**

De katholieke kerk heeft een groot netwerk aan educatieve, religieuze en sociale organisaties. Een aantal daarvan ontvangt omvangrijke financiële steun uit Europa en de Verenigde Staten. Hetzelfde geldt voor de protestantse kerken.

#### **Maatschappelijke organisaties zonder winstdoelstelling:**

Dit zijn zeer uiteenlopende organisaties: ngo's, religieuze organisaties, beroepsorganisaties en sociale verenigingen (cultuur en sport). In het registratiesysteem voor ngo's van het Nicaraguanse ministerie van Buitenlandse Zaken komen 290 actieve ngo's voor.<sup>19</sup>

<sup>20</sup> <http://app.cancilleria.gov.ni/sysong/ong/controlongs.aspx>, geraadpleegd op 25 mei 2009.

Hoewel het moeilijk is precieze data te vinden, liggen hun prioriteiten bij sociale sectoren, gender, kinderen, milieu, lokale en gemeenschapsontwikkeling, microfinanciering en landbouw. De laatste jaren is er meer nadruk komen te liggen op het recht op identiteit, mensenrechten en democratisering.

#### **Gemeenschapsorganisaties:**

Dit type organisaties is minder zichtbaar in het publieke domein, omdat zij zich richten op lokale problematiek. Zij hebben meestal geen juridische rechtspersoonlijkheid en zijn derhalve ondervertegenwoordigd in officiële statistieken.

#### **Sociale bewegingen:**

Hieronder vallen organisaties als de vrouwenbeweging, consumentenbelangenverenigingen en de studentenbeweging, maar ook bewegingen van kleine producenten en boeren die opkomen voor hun belangen.

MFO's bereiken slechts een fractie van de hierboven vermelde maatschappelijke organisaties. Het merendeel van de partnerorganisaties betreft ngo's. Er is in de loop der jaren een verschuiving opgetreden in het type partnerorganisatie. Tabel 2.4 geeft een overzicht van het type partners dat in 1999 en 2008 financiering ontving. Daarbij kon gebruik worden gemaakt van de data van een in 2001 uitgevoerd onderzoek over MFO's in Nicaragua.<sup>21</sup>

| 35 |

**Tabel 2.4 Type partnerorganisatie per MFO, 1999 en 2008**  
(aantal en % van het totale partnernetwerk)

	Hivos		ICCO		Oxfam Novib		Cordaid		Totaal		%	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008
Doelgroeporganisaties	2	7	2	-	1	1	-	-	5	8	7	19
Sociale organisaties	7	-	2	1	6	-	1	-	16	1	24	2
Intermediaire en dienstverlenende ngo's	12	10	9	6	13	6	9	5	43	27	64	63
Netwerken en koepelorganisaties	1	4	-	1	-	-	-	-	1	5	1	12
Andere	2	-	-	1	1	1	-	-	3	2	4	5
<b>Totaal</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>21</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>68</b>	<b>43</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Bron: IOB, gebaseerd op Biekart (2001) en gegevens verstrekt door betreffende organisaties.

<sup>21</sup> Biekart (2001). *The contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society-building in Nicaragua*, Ede: Stuurgroep Evaluatie MFO's.

De steun aan de categorie intermediaire en dienstverlenende ngo's is relatief groot. Binnen die groep groeit het aantal financiële instellingen. Meer steun van met name Hivos voor netwerkorganisaties wijst op een sterkere nadruk op samenwerking en de vorming van allianties (zie hoofdstuk 3).

Vanwege de nieuwe prioriteit voor rurale productieve ontwikkeling volgens de ketenbenadering werkt ICCO met andere partners samen dan de traditionele ngo's. Overigens maakt de afbouw van activiteiten van Oxfam Novib en Cordaid het niet goed mogelijk een algemene trend aan te geven.

In de jaren tachtig en negentig was er sprake van een herkenbaar partnernetwerk van de drie grote MFO's (Oxfam Novib, Cordaid en ICCO) dat in belangrijke mate in verband te brengen was met de identiteit van deze organisaties. Aan deze partners werd veelal langdurige programmatische steun verleend, waarmee deze organisaties in staat werden gesteld op hun beurt lokale en regionale organisaties te steunen. De MFO's hielpen hun partnerorganisaties met veelal omvangrijke institutionele en programmatische steun. Veel van de partnerorganisaties groeiden in deze periode uit tot toonaangevende instituties op het gebied van maatschappijopbouw en sociaaleconomische ontwikkeling. Vanaf het begin van deze eeuw is de herkenbaarheid van het partnernetwerk gebaseerd op identiteit in belangrijke mate verdwenen en grotendeels ingeruild voor profilering op thema's en prioriteiten. Met partners die pasten binnen de nieuwe prioriteiten werden de relaties voortgezet en anders werden de relaties geleidelijk afgebouwd.

### Relaties met partnerorganisaties

Tot ongeveer tien jaar geleden ontwierpen de MFO's een landenbeleid voor hun activiteiten in Nicaragua. Vanaf 2000 stapten zij over op themabeleid en is in de organisatiestructuur omgeschakeld van landen- naar themamedewerkers. Die verandering hield ook verband met het voornemen om prioriteiten en werkterreinen beter af te perken. Sindsdien is er beperkt sprake van landenbeleid, beschikken de MFO's niet meer over landdeskundigen, en wordt de verantwoordelijkheid voor de relaties met de partnerorganisaties nu verdeeld over themadeskundigen. Partners van zowel Oxfam Novib als Cordaid klagen over het gebrek aan continuïteit in de relaties met de MFO's. Dat komt doordat de verantwoordelijkheden verdeeld zijn over meerdere medewerkers die bovendien vaak wisselen, en doordat er bij deze MFO's geen vast aanspreekpunt meer is voor Nicaragua.

De MFO's hebben ieder hun eigen methode om de lokale partners te volgen, begeleiden, ondersteunen en versterken. Hivos en ICCO hebben elk een eigen regionaal kantoor. Voor de reguliere contacten met de partnerorganisaties beschikt Hivos in Nicaragua tevens over een vaste consultant. ICCO heeft een nieuwe werkmethode: partners kunnen in Managua terecht bij Nederlandse en Latijns-Amerikaanse ICCO-adviseurs voor technische assistentie en voor steun bij institutionele ontwikkeling. Oxfam Novib en Cordaid hebben de afgelopen jaren geopereerd vanuit Nederland, maar werkten voor identificatie en monitoring van hun activiteiten samen met lokale adviseurs. Oxfam Novib kon daarbij steunen op de bijdragen van andere Oxfams die wel over een kantoor in Nicaragua beschikten. Oxfam Novib heeft de samenwerking met haar netwerk van consultants beëindigd en het platform voor overleg met partnerorganisaties opgeheven.

Als partnerorganisaties behoefte hebben aan advies, kunnen zij een consultant inhuren. Cordaid beheert haar sterk gereduceerde programma vanuit Nederland.

## 2.4 Conclusies

1. De politieke ontwikkelingen in Nicaragua zijn lange tijd bepalend geweest voor de totstandkoming van relaties en besluitvorming over de activiteiten van de MFO's. Vanaf het begin van deze eeuw zijn de prioriteiten, zoals centraal vastgesteld op het hoofdkwartier, leidend geweest. De activiteiten worden vanuit thematisch perspectief aangestuurd en de keuzes voor partners worden daar aan aangepast.
2. De MFO's hebben activiteiten ontplooid op alle drie de interventiestrategieën die zijn opgenomen in het MFS, maar de bestedingen concentreren zich in sterke mate op directe armoedebestrijding. Alleen Hivos en Oxfam Novib hebben systematisch activiteiten op het terrein van maatschappijopbouw en lobby uitgevoerd; de uitgaven van beide organisaties voor maatschappijopbouw maken meer dan 70% van de totale bestedingen van de MFO's op dat terrein uit.
3. Thematisch is in de afgelopen periode sprake van een snelle afname van programma's voor sociale dienstverlening ten gunste van een uitbreiding van activiteiten op het terrein van economische ontwikkeling, met name voor microfinanciering.
4. De MFO's onderscheiden zich van veel andere ngo-donoren doordat zij geen eigen programma's uitvoeren en uitsluitend lokale organisaties steunen. Ze werken vooral samen met intermediaire ngo's. Een ander kenmerk is de duur van financiering en de modaliteit van programma-financiering waarbij de ngo's veel ruimte wordt gelaten voor uitvoering van hun programma en institutionele ontwikkeling.
5. Terwijl er tot voor kort nog een vrij grote mate van overlap bestond in thema's en prioriteiten is de afgelopen jaren een duidelijke werkverdeling ontstaan. Oxfam Novib en Cordaid zijn zich aan het terugtrekken uit Nicaragua. Hivos en ICCO hebben hun thematische en regionale prioriteiten aangescherpt en hebben thans elk hun eigen werkveld goed afgebakend.

3

## Maatschappijopbouw en lobby

Maatschappijopbouw en lobby vormen twee van de drie centrale interventiestrategieën van de medefinancieringsorganisaties (MFO's). Maatschappijopbouw is de versterking van pluriforme en democratische maatschappelijke structuren en organisaties met als doel het bewerkstelligen van rechtvaardiger machtsverhoudingen en zeggenschap van gemarginaliseerde groepen in sociale, economische en politieke besluitvorming.<sup>22</sup>

In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de context en de belangrijkste activiteiten van de MFO's op deze terreinen. Verreweg de meeste middelen zijn geconcentreerd in de steun aan vrouwenorganisaties en om die reden is een aparte paragraaf daarover opgenomen.

### 3.1 Context

Nicaragua kent vanaf 1990 een representatieve democratie. Sinds die tijd hebben vier maal algemene verkiezingen plaatsgevonden, telkens gevolgd door een vreedzame wisseling van de macht. Het democratiseringsproces is echter formeel van aard en de oude machtsstructuur, waarbij de macht geconcentreerd is bij elites, blijft in belangrijke mate intact. De scheiding van machten wordt in de praktijk niet gerespecteerd. Zowel de rechtspraak als het parlement vormt onvoldoende tegenwicht tegen de uitvoerende macht. In 1999 sloot president Alemán een pact met het FSLN met afspraken over de verdeling van de benoemingen in het Hoogerechtshof, de Kiesraad en andere staatsinstellingen. Dit pact betekende in de praktijk het einde van de parlementaire oppositie en van de mogelijkheid om onafhankelijke rechtspraak in te voeren. Het onderscheid tussen persoonlijke, politieke en staatsbelangen is fluïde. Machtsmisbruik, cliëntelisme en patronage zijn belangrijker dan de formele regels van democratie en rechtsstaat. De traditie van autoritair leiderschap, corruptie en concentratie van macht bij politieke elites is in de loop der tijd niet wezenlijk veranderd.<sup>23</sup> Verkiezingen blijken vooral een instrument om te bepalen hoe de inkomsten en banen onderling verdeeld kunnen worden tussen de twee machtsblokken: het FSLN<sup>24</sup> (Ortega) en de liberalen (Alemán) hebben daarin een gemeenschappelijk belang.<sup>25</sup>

De traditie van autoritarisme en patronage dateert uit de tijd dat Nicaragua nog een overwegend agrarische samenleving was. De veranderingen van de afgelopen decennia (zoals de snelle urbanisering en de opkomst van een stedelijke middenklasse, migratie en toegang tot moderne communicatiemiddelen) hebben daar weinig invloed op gehad.

<sup>22</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010*, Den Haag.

<sup>23</sup> Cruz, C. (2005), *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua, World Making in the Tropics*, New York: Cambridge University Press.

<sup>24</sup> Een groep dissidente sandinisten die het niet eens is met de huidige leiding heeft zich georganiseerd in een politieke partij, de Movimiento de Renovación Sandinista. Deze partij kreeg slechts 6,3% van de stemmen bij de presidentsverkiezingen van 2006 en werd uitgesloten van deelname aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2008.

<sup>25</sup> Zie voor een beschrijving en analyse van de dominantie van de twee politieke blokken: Gúzman, L. en Pinto, A. (2008), *Democracia y partidos en Nicaragua*, Managua: NIMD.

Aanhoudende armoede en werkloosheid blijken nog steeds een vruchtbare voedingsbodem voor een politiek systeem gebaseerd op cliëntelisme. Dat vormt een belangrijk obstakel voor verdieping van de democratie en laat weinig ruimte voor participatie van de bevolking en maatschappelijke organisaties. Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is ook het maatschappelijk middenveld sterk gepolitiseerd. Met de geleidelijke verwijdering tussen het FSLN en maatschappelijke organisaties in de jaren negentig kwam er langzamerhand een groei van een autonome civil society op gang. Twee factoren hebben deze groei bemoeilijkt. De eerste is de sterke rol van buitenlandse donoren (inclusief de Nederlandse MFO's), die enerzijds de groei van de civil society hebben mogelijk gemaakt, maar anderzijds er ook toe hebben bijgedragen dat veel organisaties sterk afhankelijk zijn geworden van buitenlandse financiering. De andere ondermijnende factor is de poging van de huidige FSLN regering om bepaalde maatschappelijke groepen aan zich te binden en andere stromingen die zich kritisch opstellen juist te dwarsbomen. Als gevolg van beide factoren is de autonomie van veel organisaties onder druk komen te staan en voelt men zich bedreigd in het eigen voortbestaan.

## 3.2 Activiteiten

| 40 |

De activiteiten van de MFO's op het terrein van maatschappijopbouw en lobby zijn geconcentreerd op het terrein van mensenrechten en gender. Lobbyactiviteiten vinden verder plaats op het gebied van milieu en microfinanciering. Een overzicht van de belangrijkste activiteiten en financieringen is opgenomen in tabel 3.1.

De activiteiten op het gebied van mensenrechten in brede zin zijn geconcentreerd in de steun van zowel Oxfam Novib als Hivos aan het Centro Nicaraguense de Derechos Humanos (CENIDH). Deze organisatie voert zowel lobby- en campagnewerk uit om de aantasting van mensenrechten aan de kaak te stellen. Dat gebeurt op zowel nationaal als lokaal niveau. Een andere belangrijke activiteit van CENIDH is rechtsbijstand. Het centrum werkt met tien advocaten in de hoofdstad voor rechtsbijstand op drie terreinen: huiselijk geweld (met name tegen vrouwen), arbeidsconflicten en schendingen van mensenrechten door de overheid (politie). In vrijwel alle grotere steden van het land zijn filialen die dezelfde activiteiten ondernemen. Op het platteland en in stedelijke wijken werken 1.200 medewerkers aan conflictbemiddeling en rechtsbijstand.



Tabel 3.1 Overzicht steun van de MFO's aan lobby en maatschappijopbouw in Nicaragua (2004-2008)*			
Thema	MFO	Partnerorganisatie en activiteiten	Financiële ondersteuning
Mensenrechten	Oxfam Novib en Hivos	CENIDH: het grootste en belangrijkste centrum voor mensenrechten en rechtsbijstand.	EUR 600.000 (Oxfam Novib) en EUR 425.000 (Hivos)
Gender en srgr	Hivos	Si Mujer: feministische organisatie die opkomt voor vrouwenrechten, bewustwording van vrouwen en dienstverlening op het terrein van srgr.	EUR 417.000
	Hivos	Red de Mujeres contra la violencia: netwerk van vrouwenorganisaties ter bestrijding van geweld tegen vrouwen.	EUR 220.000
	Hivos	Asociación de Mujeres Oyanka, Colectivo de Mujeres 8 de Marzo, Colectivo de Mujeres ITZA, Centro de prevención de la violencia.	Gezamenlijk voor alle ngo's over 5 jaar: EUR 990.000
	Oxfam Novib	Puntos de Encuentro: richt zich op communicatie, training, versterking van vrouwenorganisaties en jongerengroepen, en publiekscampagnes tegen huiselijk geweld.	EUR 1,2 miljoen
Milieu	Hivos	Colectivo de Mujeres de Matagalpa (CMM): activistische vrouwengroep die zich ondermeer richt op de versterking van lokale vrouwengroepen.	EUR 380.000
		Centro Humboldt: groot milieucentrum met meerdere programma's. Werkt ook aan lobby rond regulering en wetgeving op milieugebied.	In totaal EUR 550.000 excl. het EC programma. Daarvan is slechts deel voor lobby en beleidsbeïnvloeding.
Rurale ontwikkeling	Cordaid	NITLAPAN: onderzoek- en activiteiten op het gebied van plattelandsontwikkeling gericht op betere voorwaarden en overheidssteun voor kleine producten.	EUR 625.000 maar waarvan slechts een deel voor onderzoek en lobby.
Micro-financiering	Hivos	ASOMIF: Lobby voor regulering en handhaving regels voor terugbetaling.	EUR 244.000 voor institutionele versterking van aangesloten organisaties.
Participatie in lokale ontwikkeling	Hivos en Oxfam Novib via stedenbanden	Stedenbanden: bevordering participatie in lokaal bestuur (zie hoofdstuk 5).	EUR 760.000 (2007-2010) en EUR 200.000 (2006-2009) van Oxfam Novib/PSO.

\* Vanwege de verschillende looptijden van de financieringen is 2004 ook inbegrepen. Waar een afwijkende periode geldt, is dat vermeld.

Bron: IOB database

De politieke veranderingen en de stagnatie van de anticorruptieprogramma's van de overheid hadden hun directe weerslag op het werk van CENIDH. Door het slechte functioneren van de, mede door de Nederlandse ambassade gefinancierde nationale ombudsman, kreeg CENIDH een enorme toename van klachten te verwerken. In 1999 waren dat er 1.345, in 2005 was dit gegroeid tot 5.547 en in 2009 oversteeg het aantal klachten het aantal van 7.000. Dit is problematisch omdat de kanalen naar het justitieapparaat steeds meer verstopt raakten en het algehele politiek klimaat polariseerde.

Evaluaties van CENIDH geven veel informatie over de uitvoering, maar beperkt over de kwaliteit van de dienstverlening. Het ontbreken van een meer strategische benadering van rechtsbijstand blijkt een belangrijke beperking te zijn voor meer (inzicht in) de effectiviteit van de organisatie. Alleen een evaluatie uit 2007 onderzocht de kwaliteit van het werk in drie steden, waar vele relevante informanten, zoals burgemeesters, rechters en politie, geïnterviewd zijn.<sup>26</sup> De conclusie was dat CENIDH in deze drie steden kwalitatief goed werk levert en intensief samenwerkt met de lokale autoriteiten. De evaluatie geeft ook goed het belang aan van rechtsbijstand voor vrouwen die slachtoffer zijn van (seksueel) geweld.<sup>27</sup>

Het Centro Humboldt houdt zich bezig met milieuvraagstukken en ontvangt steun voor institutionele ontwikkeling van Hivos en voor concrete programma's via Hivos en via de Europese Commissie. Anders dan bij polemische kwesties zoals vrouwenrechten en abortus is er meer ruimte gekomen voor politieke invloed op terreinen waar professionele organisaties een technische bijdrage kunnen leveren. Humboldt trok zich overigens terug uit oppositionele netwerken zoals de Coordinadora Civil, omdat men niet wilde dat de relatie met de regering-Ortega zou bekoelen. Het doel was immers om grotere invloed te krijgen op het nationale milieubeleid; protest en confrontatie zouden in de nieuwe context geen effect hebben gesorteerd.<sup>28</sup>

Zo was Humboldt in zeker dertien gevallen succesvol in het aankaarten van zware milieu-overtredingen in die zin dat door de nationale overheid, of in sommige gevallen door lokale overheden, actie is ondernomen. Ook participeerde Humboldt actief in ontwerp nationale milieuwetgeving (wetten en decreten) en in formulering van milieuverordeningen op lokaal en nationaal niveau en in het wettelijk vast leggen daarvan.<sup>29</sup> Het Centro Humboldt is verder sterk in beleidsbeïnvloeding en is met grote regelmaat door overheidsdiensten geraadpleegd. Vaak kon men gerichte informatie aanleveren en in sommige urgente gevallen heeft men zelfs rechtstreeks contact met het kabinet van de president. De activiteiten zijn verder sterk geconcentreerd op gemeenteniveau waar over milieuwetgeving en regelgeving wordt geadviseerd en ook getracht de handhaving te bevorderen.

<sup>26</sup> Méndez, D. en Jenkins, M. (2007), CENIDH, *Informe Final Evaluación Institucional 2001-2007 con el apoyo de Hivos y Novib*, Managua: CENIDH.

<sup>27</sup> Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008. Informe síntesis de estudios enfocados en género*, p. 26, Den Haag: IOB.

<sup>28</sup> Interview met Amado Ordóñez, directeur van Centro Humboldt (13 augustus 2009).

<sup>29</sup> Zie Moncada, M. en Förch, M. (2008), *Evaluación externa Centro Alexander von Humboldt, período 2002-2006*, p. 73-74. Managua.

Een ander terrein voor lobbyactiviteiten is microfinanciering. Hivos verleende steun aan het netwerk van microfinancieringsinstellingen de Asociación Nicaragüense de Instituciones Microfinancieras ( ASOMIF) dat daardoor in staat werd gesteld een zeer actieve rol te spelen bij de discussies over wet- en regelgeving rond microfinanciering. Deze activiteiten werden belangrijk toen als gevolg van de financiële crisis terugbetaling voor veel klanten een probleem werd en een groep leners zich organiseerde in een beweging die uitstel en afstel van schuldaflossing eisten. ASOMIF organiseerde een groot aantal activiteiten zoals:

- fora en discussiebijeenkomsten waarbij actief de dialoog met de regering werd gezocht (een succesvol forum werd georganiseerd met deelname van de eerste economische adviseur van de president);
- artikelen in de pers en interviews op televisie;
- actieve stellingname en kwalitatief goede informatie op hun website;
- lobbywerk op regeringsniveau, bij het parlement en buitenlandse donoren.

Onder druk van bovengenoemde beweging en met steun van sectoren van de regering zelf keurde het parlement een wet goed die voorzag in uitstel van betaling en aanpassing van de rentevoet. ASOMIF heeft daarna gelobbied om deze wet ongedaan te maken. In de loop van 2009 werd deze wet onder druk van ondermeer het IMF en de Wereldbank weer teruggedraaid, maar begin 2010 in aangepaste vorm (o.a. opschorting van inbeslagnemingen en een maximale rentevoet van 16 procent bij herstructurering) alsnog aangenomen.

| 43 |

De activiteiten van het onderzoekscentrum van de Centraal-Amerikaanse Universiteit NITLAPAN zijn sterk gericht op het midden- en kleinbedrijf en rurale arme producenten. Het centrum voert daarvoor meerdere programma's uit. Vanuit die ervaringen is dit centrum ook actief met onderzoek, publicaties en beleidsbeïnvloeding. Een recent voorbeeld daarvan is het onderzoek over de gevolgen van handelsliberalisering voor kleine boeren in Nicaragua.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Grigsby, A. y Perez, F. (2009) *Liberalización Comercial y Agricultura en Nicaragua*, Managua: Nitlapan

### 3.3 Gender en srg

#### Context

De Nicaraguaanse vrouwenbeweging heeft een snelle groei doorgemaakt, vooral tussen 1990 en 1995 toen de helft van het huidige aantal vrouwenorganisaties werd opgezet.<sup>31</sup> Deze groei was deels het gevolg van de toegenomen autonomie van vrouwenorganisaties ten opzichte van het FSLN, en daarmee samenhangend de behoefte om meer aandacht te vragen voor seksuele en reproductieve rechten. Anderzijds was er ook toenemende internationale aandacht voor vrouwenrechten, en mede daardoor van internationale donoren. Veel van deze organisaties ontvingen langdurig en veelal omvangrijke financiering van de Nederlandse MFO's en andere donoren.<sup>32</sup>

Het thema geweld tegen vrouwen kreeg een speciale dimensie nadat FSLN-leider Ortega in 1997 door zijn stiefdochter werd beschuldigd van seksueel misbruik. Toen vervolgens in 1999 naar buiten kwam dat Ortega met president Alemán een herenakkoord had gesloten over wederzijdse bescherming tegen justitie (Alemán werd verdacht van corruptie), keerden vrouwenorganisaties zich scherper tegen de politieke elite en werden ze een belangrijk onderdeel van het maatschappelijke protest tegen machtsmisbruik van de overheid. Tijdens de regering-Bolaños kwam er wat meer ruimte voor dialoog en met deelname van vrouwenorganisaties aan beleidsdiscussies over geweld tegen vrouwen, ondanks weerstand van de katholieke kerk, die in dezelfde periode beduidend meer politieke invloed kreeg. De discussie draaide vooral om het gedogen van therapeutische abortus (die in 2002 nog legaal was) voor jonge vrouwen naar aanleiding van een geruchtmakende verkrachtingszaak.<sup>33</sup>

In de aanloop naar de verkiezingen van 2006 kwamen spanningen binnen de vrouwenbeweging naar boven. De nieuw opgerichte Movimiento Autónomo de Mujeres (MAM, de autonome vrouwenbeweging) keerde zich tegen het FSLN en ging een verkiezingsalliantie aan met de oppositionele politieke partij waarin veel dissidenten van het FSLN zich hadden verzameld, de Movimiento de Renovación Sandinista (MRS). Een aantal feministische groepen keerden zich af van de MAM en richtten hun eigen Feministische Beweging op. Intussen stond de oude abortuswet in het brandpunt van de electorale discussie: het FSLN wilde abortus strafbaar stellen om zo de steun van de katholieke kerk en haar volgelingen te krijgen. In 2006 werd therapeutische abortus wettelijk strafbaar.

De huidige regering-Ortega is minder dan de vorige regering geneigd tot overleg met deze ngo's en heeft een eigen politieke agenda voor gender, waar vooral de echtgenote van de president vorm aan geeft. Daarom hebben sommige organisaties het accent verschoven van beleidsbeïnvloeding naar confronterende publieke campagnes.

<sup>31</sup> Zie Cuadra, E. en Jimenez, J. (2009), *El movimiento de mujeres y el ejercicio de sus derechos en Nicaragua. Documento de trabajo*, Proyecto Hivos-ISS.

<sup>32</sup> Deze sectie is grotendeels gebaseerd op de deelstudie Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008, Informe síntesis de estudios de caso enfocados en genero*, Managua.

<sup>33</sup> Het ging hier om de zaak-Rosita, een jong meisje en dochter van migranten, dat zwanger werd na een verkrachting.

## Activiteiten en resultaten

De belangrijkste activiteiten van de door de MFO's gesteunde organisaties zijn onder te brengen in twee clusters: a) bewustwording en publiekscampagnes en b) lobby en beleidsbeïnvloeding. De meeste organisaties zijn ook actief in de begeleiding en versterking van lokale vrouwengroepen. De informatie daarover is echter niet systematisch en beperkt en daarom hier niet opgenomen.

## Bewustwording en publiekscampagnes

Alle in tabel 3.1 genoemde centra hebben zich ingezet voor srgr en vrouwenrechten in het algemeen. Een belangrijke prioriteit was het bestrijden van huiselijk geweld. Later kwamen daar andere thema's bij, zoals het recht op (therapeutische) abortus, preventie van HIV-aids, toegang tot gynaecologische hulp en het recht op seksuele voorlichting.

De rapportages en evaluaties van de centra geven omvangrijke kwantitatieve informatie over bereik en activiteiten. Zo is de door Hivos ondersteunde organisatie Si Mujer actief met grote campagnes voor voorlichting rond vrouwenrechten en voorlichting op het terrein van srgr waarbij tienduizenden vrouwen jaarlijks worden bereikt via ondermeer huisbezoek, gesprekken in de wachtkamers van de gezondheidsposten en trainingsbijeenkomsten. Verder wordt er voorlichting en training gegeven aan overheidsinstanties en politie.

In het concrete geval van Matagalpa zijn in de rapportages en evaluaties de effecten van het werk van de lokale vrouwengroep (Colectivo de Mujeres de Matagalpa) als volgt aangegeven:

- a) Grotere kennis en bewustzijn van de rechten: een voorbeeld is dat vrouwen nu kunnen eisen dat hun naam ook werd opgenomen in eigendomscontracten;
- b) meer aangifte van mishandeling; en
- c) medische hulp eisen waar ze recht op hadden. De toegenomen vraag van vrouwen naar gynaecologische diensten was volgens CMM een concrete aanwijzing dat het bewustzijn van vrouwen was vergroot en daarmee hun capaciteiten om gebruik te maken van hun recht op passende gezondheidszorg.

De kwantitatieve onderbouwing van deze bevindingen is gebrekkig.

Puntos de Encuentro werkt met steun van Oxfam Novib vooral met jongeren om interne veranderingen in bestaande organisaties te entameren rondom gender en generatiegebonden kwesties. Zo zijn lespakketten gemaakt voor thema's die vaak taboe zijn (homoseksualiteit, abortus, geslachtsziekten). Ook verspreid men onderzoeksresultaten die vervolgens gebruikt worden voor het aanscherpen van lobbystrategieën en voor het informeren van ngo's, overheidsinstellingen en internationale fora.<sup>34</sup> Een belangrijk accent van Puntos de Encuentro ligt bij de beïnvloeding van de publieke opinie door campagnes, mediaprogramma's, theaterstukken of publicaties. Puntos de Encuentro is de motor achter de alternatieve mediasoap *Sexto Sentido*, die taboes bespreekbaar maakte en nationaal een groot succes werd, en daarnaast ook internationaal veel succes heeft en in andere Midden-Amerikaanse landen wordt uitgezonden. De organisatie heeft kijkersonderzoek laten uitvoeren. Daaruit blijkt niet alleen dat de kijkdichtheid bijzonder hoog was (700.000 mensen, bijna een kwart

<sup>34</sup> Montoya et al. (2004), *Componente cualitativo del estudio de impacto del proyecto 'somos diferentes, somos iguales'*, Managua: Fundación Puntos de Encuentro.

van de volwassen bevolking, zag minstens twee van de drie wekelijkse uitzendingen), maar dat kijkers ook zelf hun traditionele houding ten aanzien van gender rollpatronen, abortus, HIV en homoseksualiteit herzag. Dit werd versterkt door lokale discussies en fora om de opgeworpen thema's nader te bespreken.<sup>35</sup>

### Politieke lobby en beleidsbeïnvloeding

De resultaten van politieke lobby waren vooral zichtbaar tot het einde van de regering-Bolaños (januari 2007); daarna nam de politieke ruimte voor beleidsbeïnvloeding aanzienlijk af. Red de Mujeres is met steun van Hivos succesvol geweest in haar lobby voor wetgeving om huiselijk geweld strafbaar te maken en de verplichting voor dienstverlening aan slachtoffers door gezondheidscentra. Deze organisatie heeft samen met andere organisaties er ook toe bijgedragen dat er bij de politie speciale commissariaten voor vrouwen zijn gekomen. Het Colectivo de Mujeres de Matagalpa was, samen met een reeks andere vrouwenorganisaties, succesvol in het aanpassen van de genderparagraaf van lokale ontwikkelingsplannen, waardoor er apart genderbeleid op gemeentelijk niveau kwam. Ook slaagde deze vrouwenorganisatie erin seksuele en reproductieve rechten door te laten klinken in provinciale gezondheidscommissies. Het tastbare effect was dat het ministerie van Volksgezondheid de aanpak van CMM tot landelijke norm verhief in het curriculum van de verpleegopleiding.<sup>36</sup>

| 46 |

Ook Si Mujer had door deel te nemen aan het werk van z.g. gemengde commissies (van overheid en maatschappelijk organisaties) invloed op het overheidsbeleid rond zwangerschapssterfte en andere gynaecologische kwesties, vooral tijdens de regering-Bolaños (2002-2006). Na de komst van regering-Ortega (in 2007) waren Si Mujer en andere vrouwenorganisaties niet langer welkom in dit soort informele overlegorganen, en werd politieke druk vooral uitgeoefend via mediacampagnes, waardoor de organisaties kwetsbaarder werden voor tegenmaatregelen. Si Mujer slaagde er niet in de patstelling tussen voorstanders en tegenstanders van abortus te doorbreken, volgens sommigen mede doordat de frontale strategie van Si Mujer in het sterk gepolariseerde klimaat minder effectief begon te worden en zelfs een averechts effect kreeg. Si Mujer was wel actief deelnemer in een netwerk met de Universiteit van de Atlantische Kust (URACCAN) voor de monitoring van het overheidsbeleid voor seksuele en reproductieve rechten in het kader van de Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling. Puntos de Encuentro heeft zich veel meer afzijdig gehouden van de polarisatie tussen regering en ngo's en heeft in plaats daarvan het accent gelegd op het opzetten van nieuwe vrouwengroepen of het versterken van leiderschaps-capaciteiten van jongeren.

De vrouwenorganisaties hebben sterke druk uitgeoefend om het verbod op therapeutische abortus ongedaan te maken. In enkele gevallen is ook geprobeerd internationaal druk uit te oefenen op de Nicaraguaanse regering. Zo organiseerde CENIDH met succes een

<sup>35</sup> Dit kijkersonderzoek is overigens door Oxfam Novib gefinancierd. Zie Solorzano et al. (2008), *Propiciando cambios personal y social alrededor del género, sexualidad y VIH, Evaluación de impacto de la estrategia de comunicación de Puntos de Encuentro de Nicaragua*, Washington DC: Horizons.

<sup>36</sup> Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008, Informe síntesis de estudios de caso enfocados en género*, Managua.

internationale lobbycampagne om de Internationale Organisatie tegen Marteling tot een uitspraak te bewegen over het verbod op therapeutische abortus. Hoewel het verbod nog steeds geldt, is er in de praktijk wel een gedoogbeleid en is er bij meerdere sectoren beweging in de standpunten.

Samenvattend kan gesteld worden dat de door de MFO's ondersteunde vrouwenorganisaties en ngo's, in samenwerking met andere organisaties, er in geslaagd zijn de gendergelijkheid wettelijk te bevorderen en de overheid onder druk te zetten om maatregelen te nemen om het geweld tegen vrouwen te bestrijden. Zo kent de politie nu speciale meldpunten om klachten van vrouwen over geweld en discriminatie te behandelen. Resultaten zijn echter niet altijd blijvend; wetgeving wordt soms niet uitgevoerd of zelfs weer ongedaan gemaakt en onder de regering-Ortega is de invloed van de lobby-activiteiten van ngo's sterk verminderd.

Tegelijkertijd bestaat er verdeeldheid binnen de vrouwenbeweging en is de confronterende wijze waarop sommige organisaties politieke lobbywerk uitvoeren controversieel. Met uitzondering van de door Oxfam Novib gesteunde Puntos de Encuentro zijn organisaties als Si Mujer en CMM institutioneel zwak hetgeen ook aanleiding is voor zowel Oxfam Novib als Hivos om de voortzetting van de relaties met sommige van deze organisaties te stoppen of te heroverwegen.

### 3.4 Bijdragen van de MFO's

Als percentage van de totale bestedingen is het aandeel van de uitgaven voor maatschappijopbouw en lobby veel lager dan voor directe armoedebestrijding. Daarbij moet wel bedacht worden dat veel van deze activiteiten minder kostbaar zijn dan veel van de activiteiten op economisch terrein. Desondanks kan worden opgemerkt dat de uitgaven van ICCO en Cordaid zeer beperkt zijn en bovendien na 2008 nog verder gedaald. Bij Cordaid is dat overigens het gevolg van het besluit zich terug te trekken uit Nicaragua. Met de terugtrekking van Oxfam Novib uit Nicaragua vanaf 2009 lopen de uitgaven voor maatschappijopbouw nog verder terug en is alleen Hivos nog actief op dat terrein. Wel heeft ICCO aangekondigd na 2010 rond de EUR 500.000 (ongeveer de helft van het totale landenbudget) aan maatschappijopbouw en lobby te willen besteden.

De meeste bijdragen van de MFO's op het gebied van maatschappijopbouw en lobby worden gekanaliseerd via grote intermediaire ngo's. In de meeste gevallen betreft het thematisch gespecialiseerde organisaties waarbij concrete activiteiten en maatschappijopbouw nauw met elkaar verbonden zijn. De werkervaringen in de uitvoering van concrete programma's vormen een belangrijke basis voor het onderzoeks- en lobbywerk.

De financiering en steun van deze MFO's onderscheiden zich van de meeste andere donoren doordat deze langdurig zijn en programmatisch: er bestaat ruimte om de middelen te benutten voor versterking van de organisatie en institutionele ontwikkeling. Omdat deze ngo's voor de financiering van hun activiteiten sterk afhankelijk zijn van projectfinanciering

wordt de institutionele programmatische steun van de MFO's extra gewaardeerd. Hivos en Oxfam Novib hebben de partners naast financiering ook gesteund met advisering op het gebied van institutionele ontwikkeling en in het geval van Hivos met onderzoek en een kennisprogramma.

De MFO's hebben veel moeite gedaan de monitoring van de programma's van de partnerorganisaties te verbeteren. In meerdere gevallen heeft dit er toe geleid dat er overvloedige kwantitatieve informatie beschikbaar is over activiteiten en bereik maar veel minder over resultaten op een geaggregeerd niveau.

### 3.5 Conclusies

1. Van de vier MFO's zijn Hivos en Oxfam Novib het meest actief geweest op het gebied van maatschappijopbouw. De meeste bijdragen van MFO's op het terrein van maatschappijopbouw hebben betrekking op srgg en gender.
2. De resultaten van de activiteiten gericht op maatschappijopbouw worden sterk bepaald door de politieke context. Onder de huidige regering is er minder ruimte voor burgerparticipatie en de polariserende houding van de regering beperkt de invloed van de samenleving op het overheidsbeleid. De polarisatie tussen de regering en ngo's is evenmin bevorderlijk voor maatschappijopbouw. De ruimte voor invloed is groter gebleken bij thema's als milieu en microfinanciering dan bij politiek en maatschappelijk zeer gevoelige kwesties als therapeutische abortus.
3. In de voorgaande decennia was een belangrijk motief van de MFO's bij te willen dragen aan de opbouw van een toen nog zeer zwakke *civil society*. Met hun langdurige programmatische steun hebben de MFO's er toe bijgedragen dat zes organisaties (Puntos de Encuentro, CENIDH, NITLAPAN, ASOMIF en Humboldt) zich hebben ontwikkeld tot op hun terrein toonaangevende nationale organisaties die een belangrijke bijdrage leveren aan de opinievorming en discussies over overheidsbeleid.
4. De resultaten van maatschappijopbouw worden beter gemonitord dan tien jaar geleden. Maar de monitoring en evaluatie van de programma's (outputs) geven onvoldoende inzicht in de resultaten op een wat hoger niveau (outcomes) en over de specifieke bijdragen van de gesteunde organisaties aan de resultaten. Voor een deel is dit inherrent aan de activiteiten. Maar er is ook een tekort aan kwalitatief goed evaluatieonderzoek dat meer inzicht kan geven over de mate waarin gevolgde lobby strategieën nu meer of minder effectief zijn gebleken en waarom. Wel zijn er tal van voorbeelden en indicaties van op welke wijze de door de MFO's gesteunde NGO's bijdragen hebben geleverd aan beïnvloeding van wetgeving en overheidsbeleid.



5. Het is verder moeilijk inzicht te krijgen in de resultaten op een geaggregeerd niveau vanwege de spreiding van onderling sterk verschillende projecten en programma's. Dit blijkt alleen mogelijk wanneer er een zekere clustering van activiteiten heeft plaats gevonden rond bepaalde thema's. Een goed voorbeeld daarvan vormen de activiteiten op het terrein van srgr en gender. De ngo's actief op die terreinen zijn samen met andere organisaties de drijvende krachten achter wetgeving voor de gelijke behandeling van mannen en vrouwen en achter maatregelen om vrouwen te beschermen tegen seksueel geweld. De resultaten zijn te vinden in aangenomen wetten en in de oprichting van speciale afdelingen bij de politie voor vrouwen. De organisaties verbonden met de vrouwenbeweging spelen een belangrijke rol in de verdediging van mensenrechten in het algemeen en vrouwenrechten in het bijzonder

4

# Duurzame economische ontwikkeling

Met hun activiteiten op het gebied van economische ontwikkeling beogen de MFO's bij te dragen aan een andere belangrijke doelstelling van het MFS, n.l. directe armoedebestrijding. De activiteiten op dit terrein concentreren zich op a) rurale ontwikkeling en b) microfinanciering. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de activiteiten op beide terreinen.

## 4.1 Rurale ontwikkeling

### Context

De armoede concentreert zich op het platteland en in enkele geïsoleerde regio's, zoals de Atlantische en noordelijke regio's. Agrarische activiteiten vormen de helft van het inkomen van de 20% armsten, maar de landbouw bleef met een gemiddelde groei van 2,5% achter bij de overige sectoren. De meest kwetsbare groepen zijn de landlozen of families met een zeer klein stukje grond die voor hun geldinkomen hoofdzakelijk afhankelijk zijn van de dagarbeid in de agrarische sector en migratie. De armoedeanalyse van de Wereldbank beschouwt productieve ontwikkeling van het platteland als belangrijkste prioriteit voor armoedebestrijding.<sup>37</sup> De regering van president Ortega heeft een grootschalig programma voor rurale armoedebestrijding opgezet dat zich specifiek richt op de arme boerenbevolking: *Hambre Cero* (uitroeien van de honger).

| 51 |

De Nicaraguaanse economie is van oudsher sterk afhankelijk van de koffieproductie en -export. Een kwart van de nationale exportopbrengsten wordt gegenereerd uit koffie, maar het volume van de Nicaraguaanse koffie representeert slechts 1% van de wereldhandel. Meer dan 80% van de koffie-export komt van grotere bedrijven. Ruim 30.000 boeren verbouwen koffie en circa 150.000 gezinnen zijn betrokken bij de koffiepluk. De overgrote meerderheid van de boeren beheert kleine familiebedrijven (< 3,5 ha. koffieareaal). De koffieteelt is goed voor bijna een derde van de werkgelegenheid op het platteland. De productiviteit is echter nog steeds zorgwekkend laag vergeleken bij de buurlanden. De Wereldbank classificeert Nicaragua dan ook als een hoge-kostenproducent, vanwege dure kredietverlening en inefficiënte inputvoorziening. De daling in de koffieprijs treft veel kleine koffieboeren en is een van de verklaringen voor de voortdurende armoede op het platteland.

### Overzicht activiteiten

De MFO's hebben vanaf de jaren tachtig verschillende programma's voor plattelandontwikkeling gesteund. Tabel 4.1 toont de belangrijkste projecten in de evaluatieperiode 2005-2008.

<sup>37</sup> The World Bank (2008a) *Nicaragua: Poverty assessment; volume 1: Main report, nr. 39736-NI*, Washington: The World Bank.

Tabel 4.1 Belangrijkste projecten <sup>a</sup> voor duurzame economische ontwikkeling, verschillende looptijd tussen 2004-2008 (in EUR 000)			
MFO	Projecten	Uitgaven	Huidige stand van zaken
Oxfam Novib	CIPRES: agro-ecologie en bosbouw met 4 gemeenschappen in León	390 (2004-2006) 200 (2006-2008)	Programma afgerond; relatie beëindigd
	ADDAC: (organische) landbouwproductie van kleine boeren	383 (2006-2008)	Serieuze problemen door ontbreken afzet en markt voor organische producten; relatie beëindigd
	Verskillende kleinere programma's: <sup>b</sup> - FURCA: rurale ontwikkeling in 22 gemeenschappen aan de Atlantische kust - CESADE: schapenprogramma - ODESAR: voedselzekerheid in Matagalpa en Jinotega	(verschillende looptijden) 26  21 7	Programma's beëindigd
Cordaid	NITLAPAN: ondersteuning kleine stedelijke ondernemers, kleine veehouders en juridische ondersteuning van kleine boeren op het gebied van landrechten	625 (2004-2008)	In uitvoering
	Escuelas Radiofónicas de Nicaragua: twee programma's voor integrale plattelandontwikkeling in Nueva Segovia en Madriz	35	Relatie beëindigd
	Instituto Juan XXIII: ondersteuning midden- en kleinbedrijf	300 (2004-2007)	Relatie beëindigd
Hivos	UNAG: programma voor institutionele versterking en trainingsprogramma van boer tot boer	240	In uitvoering
	PRODECOOP: versterking koffiecöperatie en verbetering productie	2.100 (2004-2007 waarvan 1.700 EU-financiering)	In uitvoering
ICCO	UNAG: commercialisering productie kleine boeren in drie gemeenschappen in de RAAN	240 (2004-2008)	In uitvoering
	Cooperativa del campo: organische sesamverbouw in León en Chinandega	375 (2006-2009)	In uitvoering
	Meerdere kleinere projecten met verschillende looptijden: duurzame houtproductie met drie coöperaties in de RAAN, 5 projecten voor productie en certificering van organisch katoen enz.	Samen rond de 60 (verschillende looptijden)	

<sup>a</sup> Programma's voor training en opleiding en voor rurale energievoorziening zijn niet meegenomen, evenmin als projecten van minder dan EUR 50.000.

<sup>b</sup> Veelal twee- of driejarige programma's, tussen 2004-2008.

Bron: IOB-inventarisatie.

Tussen 2004-2008 zijn in totaal 36 projecten gefinancierd. De activiteiten verschillen sterk in omvang, doel en financiering.

Van de vier MFO's onderscheidt Cordaid zich door langdurige en stabiele steun aan het centrum voor onderzoek en plattelandsontwikkeling (NITLAPAN) dat, samen met de aan dit instituut verbonden financieringsinstelling FDL, de activiteiten concentreren op het stedelijke midden- en kleinbedrijf, en vooral op arme agrarische producenten. Hoewel Cordaid zich uit Nicaragua terugtrekt, gaat de steun aan deze organisaties door, maar dan vanuit het regionale Midden-Amerikaprogramma.

Oxfam Novib heeft over een lange periode meerdere activiteiten op het gebied van rurale ontwikkeling, waaronder die van CIPRES, gesteund. Vrijwel alle activiteiten zijn de afgelopen twee jaar afgebouwd of stopgezet. Aanvankelijk gebeurde dit vooral vanwege tegenvallende resultaten, later ook omdat besloten was zich uit Nicaragua terug te trekken.

Het programma van ICCO heeft veel veranderingen doorgemaakt. Het bestaande programma voor plattelandsontwikkeling is na 2005 afgebouwd en de relaties met de partners zijn allemaal beëindigd. Sindsdien heeft ICCO het programma geografisch afgebakend en is zich gaan richten op bepaalde producten vanuit de ketenbenadering en certificering. ICCO heeft diverse studies in Nicaragua laten uitvoeren naar de mogelijkheden op deze terreinen. Voor Nicaragua zijn er één Nederlandse en twee Latijns-Amerikaanse adviseurs aangesteld voor de ontwikkeling van het ketenprogramma met Nicaraguaanse partnerorganisaties. Tot nu toe is gewerkt met kleine projecten en financieringen voor organisch katoen, fruit, cacao en sesam.<sup>38</sup> Voor organisch katoen wordt aangesloten bij de omvangrijke activiteiten van een Amerikaanse ngo die beoogt om een groter deel van de verwerking van het organische katoen (textielindustrie) in Nicaragua te laten plaatsvinden. Geografisch zijn de activiteiten geconcentreerd op León en Chinandega en de noordelijke Atlantische kustregio (RAAN). Bij de ontwikkeling van het ketenprogramma ondervindt ICCO twee problemen:

1. in de gekozen gebieden is de organisatiegraad laag en zijn de organisaties zwak, waardoor het moeilijk is goede uitvoerende organisaties te vinden; de aangestelde adviseurs hebben dan ook als taak bij te dragen aan institutionele versterking van de organisaties.
2. het gevaar bestaat dat initiatieven zich als geïsoleerde projecten ontwikkelen zonder samenhang.

ICCO wil de financiering van ketenontwikkeling de komende jaren consolideren op een uitgaveniveau van rond de EUR 500.000 per jaar.

<sup>38</sup> Verder zijn projectjes gefinancierd voor tropisch fruit, cacao en bosproducten.

## 4.2 Hivos en de certificering van koffie

### Activiteiten en financiering

Hivos heeft zich het sterkst geprofileerd op de certificering van koffie.<sup>39</sup> Van de nationale koffie-export was in 2008 4% organisch gecertificeerd en 3% Fair-Trade-gecertificeerd. De activiteiten van Hivos concentreren zich op twee coöperaties van koffieboeren in het noorden van het land. In de koffieketen legt Hivos sterk de nadruk op *bottom-up*-versterking van de onderhandelingspositie van kleine boeren en op voortgangsindicatoren voor kwaliteitsverbetering en organisatieontwikkeling. Training en technische begeleiding zijn van centraal belang, maar ook diepte-investeringen in betere productiesystemen of verwerkingsfaciliteiten.

In het gebied van Las Segovias – waar Hivos-partner PRODECOOP actief is – beschikken vrijwel alle basisorganisaties over het Fair-Trade-label, en is certificering bij uitstek benut om de productie van kleine boeren te verbinden met de markt. PRODECOOP is opgericht in 1993 als federatie van 40 koffiëcoöperaties in drie noordelijke provincies van Nicaragua (Estelí, Madriz en Nueva Segovia). Zij ondersteunt de ruim 2.300 leden in de productie, verwerking en internationale vermarkting van koffie. Ongeveer 30% van de leden zijn vrouwen (deels echtgenotes) en het aantal jonge leden neemt geleidelijk toe.

154 |

Het koffieareaal beslaat 4.600 ha. Tussen de verschillende basiscoöperaties van PRODECOOP bestaat grote diversiteit in kwaliteit en rendement van de koffieproductie. De belangrijkste oorzaken van het lage rendement bij veel basiscoöperaties zijn beperkt gebruik van inputs, de verwaarlozing van koffieplanten van voorgaande jaren en de lage plantdichtheid. Verschillen in kwaliteit worden veroorzaakt door exogene factoren (hoogte, bodemgesteldheid, weersomstandigheden) maar ook de veroudering van koffiestruiken en de wijze van verwerking van de koffiebonen. Koffierenovatie en centrale verwerking van de koffie zijn dan ook de twee belangrijkste strategische doelen van PRODECOOP, maar vereisen toegang tot middellange- en lange-termijn kredietverlening. Het samenwerkingsprogramma tussen Hivos en PRODECOOP stamt uit 1995 en betreft training, technische assistentie, verbetering van organische teeltmethoden, kwaliteitscontrole en roterend krediet voor vrouwengroepen. Daarnaast is door Hivos met subsidie van

<sup>39</sup> Maatschappelijke organisaties hebben standaarden ontwikkeld voor eerlijke handel, ecologische/ duurzame handel en verantwoordelijke handel. Standaarden voor eerlijke handel omvatten afspraken over een minimumprijs, voorfinanciering, wijze van besteding van de premie, interne organisatie en arbeidsomstandigheden. Standaarden voor duurzame handel besteden daarnaast aandacht aan ecologische productiesystemen, water- en natuurbeheer en lokale biodiversiteit, terwijl standaarden voor verantwoordelijke handel zich vooral richten op keten-traceerbaarheid. Keten-traceerbaarheid is de mogelijkheid om de geschiedenis van een product te achterhalen in de hele productielijn: van grondstof tot transport, opslag, verwerking, distributie en verkoop en verbetert de teelt- en verwerkingspraktijken (zoals minder pesticidengebruik, tijdig snoeien en toepassing van bodembedekking). Standaarden voor zowel duurzame als verantwoorde handel beogen een hogere marktprijs te bewerkstelligen, maar laten de prijsbepaling aan de markt over. Garantie voor afname van de gehele gecertificeerde productie is echter niet mogelijk, aangezien de verkoopcontracten uiteindelijk worden afgesloten door particuliere handelaren. Zie Beuningen, C. van en Knorringa, P. (2009), *Inclusive Improvement: Standards and Smallholders*, Den Haag: ISS/Hivos.

de Europese Commissie (i.s.m. Deutsche Welthungerhilfe) een programma gefinancierd voor de renovatie en diversificatie van koffiepercelen, de conversie naar organische koffieproductie en de verbetering van (natte) koffieverwerkingsinstallaties (EUR 1,9 miljoen). De Hivos-bijdrage aan PRODECOOP van 2004-2008 bedroeg EUR 2,2 miljoen.

PRODECOOP is daarnaast leningen aangegaan ter waarde van USD 4,9 miljoen voor de voorfinanciering van de koffiehandel bij Root Capital (VS), Shared Interest (VK), Triodos Bank (NL) en enkele nationale banken. Hiermee kan tot 50.000 quintal (qq)<sup>40</sup> van de oogst worden gefinancierd. De rentevoet van 12% is gunstiger dan die van nationale banken (20%). De aflossingen van leningen uit het EU-project worden gestort in een kapitalisatiefonds bij elk van de deelnemende basiscoöperaties.

## Resultaten

Er zijn een groot aantal verbeteringen in zowel het beheer als de dienstverlening te constateren:

### *Organisatieversterking*

De organisatie van PRODECOOP is geleidelijk versterkt. Er is met succes substantieel geïnvesteerd in versterking van de interne administratie (leveranties, oogstverwachting) en beheer.

### *Verbetering van de infrastructuur*

In 2008 is de infrastructuur verder verbeterd, onder meer met de reconstructie van zeven lokale verwerkingsfabrieken met ecologisch beheer van residuen, de uitbouw van vier regionale verzamelcentra en de nieuwbouw van twaalf centrale verwerkingseenheden. De eigen droge verwerkingsfabriek Industrial Las Segovias beschikt over een adequaat kwaliteitslaboratorium en verwerkt ook koffie van andere nabijgelegen coöperaties. Het rendement van verwerking is daardoor gestaag toegenomen van 82% in 2004-2005 tot bijna 88% in 2007-2008.

### *Versterking financiële situatie*

De financiële situatie van PRODECOOP is inzichtelijk. De totale jaaromzet bedraagt USD 10 miljoen; hiervan komt 81% uit directe koffieverkopen. De kosten voor verwerking, transport, export en administratie betreffen 12% van de totale uitgaven, terwijl met training en technische ondersteuning nog eens 12% van het budget is gemoeid. De financieringskosten bedragen echter slechts 7%. De kortetermijnfinanciering is beperkt tot USD 330.000 en voorziet maximaal 500 boeren (30% vrouwen) van krediet (tot maximaal 50% van de prijs), met een terugbetalingratio van meer dan 98%. Over alle afgelopen jaren is een positief bedrijfsresultaat behaald en de reserves (m. n. vaste activa) omvatten ruim USD 2 miljoen.

<sup>40</sup> 1 quintal = 46 kg; 1 manzana = 0,7 ha.

### Productieverhoging

De productie van PRODECOOP bereikte in 2007-2008 een omvang van 4 mt (86.000 qq) koffiebonen (*pergamino*), verwerkt tot ruim 2,8 mt (63.000 qq) groene koffie (*oro*). Hiervan kon 80% als Fair Trade worden verkocht, tegen een gemiddelde prijs van USD 164 per quintal, ruim 20% boven de nationale koffieprijs. Men streeft naar diversificatie van verkoopmarkten, met 60% afzet in de VS en 25% in Europa. Het gemiddeld productierendement van de PRODECOOP-leden ligt met 9 qq/mz (591 kg/ha) net boven het niveau van Las Segovias (8 qq/mz = 525 kg/ha), maar ruim onder het nationale gemiddelde (11 qq/mzs = 720 kg/ha).

### Inkomenseffect

Het gemiddelde netto-inkomenseffect van de koffierenovatie, gefinancierd uit het Hivos-EU-programma, is geschat op USD 350 per gezin. De financiële injectie wordt door de 500 deelnemende boeren dus in drie tot vier jaar terugverdiend. Bovendien is afgesproken dat de aflossing van leningen ten goede komt aan de kapitalisatie van de basiscoöperaties.

### Certificering

Van de koffie-exporten is 80% Fair-Trade-gecertificeerd (50% organisch, 50% conventioneel) en 19% niet-gecertificeerd, terwijl 1% op de nationale markt wordt afgezet. De neiging om ook buiten de coöperatie om koffie te verkopen komt doordat boeren soms urgente behoefte aan kasgeld hebben, ook al is de berekende prijs vaak lager. Dit tast uiteraard wel de loyaliteit onder de leden van de coöperatie aan.

### Fair-Trade premie

De Fair-Trade-premie – betaald uit de prijsopslag van de verwerking – bedraagt op jaarbasis USD 200.000. Deze premie wordt geïnvesteerd in een beurzenfonds voor kinderen van de leden (in 2008 waren dat er 70), in commerciële initiatieven van vrouwengroepen en in investeringen in basiscoöperaties en in de federatie. De (vrouwelijke) manager van PRODECOOP neemt actief deel aan het Latijns-Amerikaanse netwerk van Fair Trade. Niettemin is de verspreiding van kennis over de principes van Fair Trade bij de meeste leden nogal beperkt.

PRODECOOP heeft tot nu toe sterk ingezet op Fair-Trade certificering waarvan de belangrijkste doelstelling is eerlijke handel te bevorderen. Inmiddels zijn ook tal van commerciële bedrijven zelf ook aan duurzaamheid gaan werken en de verantwoordelijkheid op zich gaan nemen voor de herkomst van hun producten. Voor maatschappelijk ondernemen zijn daarom nieuwe certificeringprogramma's zoals UTZ-certified (verantwoordelijke handel) en Rainforest Alliance (ecologische/duurzame handel) en Cafe Practices (Starbucks), ontwikkeld die ook in Nicaragua en in de regio waar PRODECOOP opereert, actief zijn geworden. Standaarden voor zowel duurzame als verantwoorde handel beogen een hogere marktprijs te bewerkstelligen, maar laten de prijsbepaling aan de markt over. Garantie voor afname van de gehele gecertificeerde productie is echter niet mogelijk, aangezien de verkoopcontracten uiteindelijk worden afgesloten door particuliere handelaren.

Voor deze evaluatie is onderzoek verricht naar de impact van certificering op huishouden- en dorpsniveau. Bij afwezigheid van een baseline studie bleek het alleen mogelijk om de



impact van de Fair Trade affiliatie vast te stellen door hoe de situatie van boerenfamilies die werken onder Fair Trade zich verhouden tot die van zelfstandige producenten en producenten die onder genoemde andere keurmerken werken. Daarvoor zijn 315 boerenhuishoudens geïnterviewd over ondermeer de samenstelling van hun inkomen en bestedingen, investeringen en kapitaalvorming, de coöperatieve dienstverlening en andere thema's. Deze laatste twee groepen producenten zijn als controlegroep gebruikt waarbij voor de vergelijking de kenmerken van deze groepen zoveel mogelijk gelijk zijn gemaakt. De uitkomsten van dit onderzoek, evenals de gevolgde methode van onderzoek, komen uitgebreid aan de orde in de betreffende deelstudie daarover.

De belangrijkste bevindingen kunnen als volgt worden samengevat. Op de meeste organisatie-indicatoren scoort de Fair-Trade-affiliatie significant positief ten opzichte van CAFE Practices. Maar ook Rainforest-boeren hechten sterk aan de rol van de coöperatie. De technische insteek van de bedrijfsbegeleiding onder de commerciële certificering legt sterker de nadruk op kwaliteitsmanagement. De studie concludeert dat Fair Trade een goed middel is om de toegang tot de markt te bevorderen, maar op de lange duur leveren private certificeringen betere stimuli voor kwaliteitsverbetering en groei.<sup>41</sup> Voor Fair Trade koffie wordt aan de boeren weliswaar een wat hogere prijs betaald, maar de de koffieoogst per hectare is veelal hoger bij boeren die leveren onder de commerciële certificering. De private labels verbeteren vooral de productiviteit en de kwaliteit van de geleverde koffie, waardoor de boeren op de markt een hogere prijs voor hun productie ontvangen. De conclusie voor de steun aan PRODECOOP is dan ook dat de effecten van Fair Trade voorsnog overwegend zichtbaar zijn op institutioneel niveau. Het belangrijkste effect is de bijdrage van de coöperatie aan de versterking van de positie in de koffiemarkt. Private commerciële certificeringen hebben echter een sterker effect op de productiviteit en het kwaliteitsmanagement, vooral doordat zij boeren meer aanzetten tot verbeterd gewasbeheer en selectie.

### De bijdragen van Hivos

De steun van Hivos is langdurig geweest en begeleidend van karakter. Op deze wijze is bijgedragen aan de versterking van de federatieve structuur voor de koffieverwerking en -handel in noordelijk Nicaragua. De Hivos-steun voor PRODECOOP was vooral belangrijk bij het verminderen van de transactiekosten in het initiële certificeringsproces. Met het verwerven van toegang tot dit marktsegment kon PRODECOOP ook internationale kredieten aangaan (waarvan de omvang echter beperkt blijft tot maximaal de helft van de koffieproductie). Deelname van vrouwen in de leiding van de coöperatie is mede door Hivos bevorderd. Hivos heeft met succes de PRODECOOP boeren ondersteund om betere toegang tot de wereldmarkt te verkrijgen via certificering, ondersteuning van productieverbetering en toegang tot krediet.

<sup>41</sup> Deze argumentatie is uitgewerkt in Ruben, R. en Zuniga, G. (2010), *How Standards Compete: Comparative impact of coffee certification in Northern Nicaragua*, CIDIN/Radboud Universiteit Nijmegen. Zie ook een eerdere kritiek op Fair Trade in *The Economist* (9 december 2006), 'Good food? Why ethical shopping harms the world'. Zie ook [www.maxhavelaar.nl](http://www.maxhavelaar.nl) voor discussies over dit thema. Zie verder Solidaridad (2010), *Jaarverslag 2009* (p. 6), Utrecht: Solidaridad.

Verdere mogelijkheden tot versterking van PRODECOOP als dienstverlenende koepel zijn sterk afhankelijk van de consolidatie van het vertrouwen in de organisatie, de consensus over de aard van de dienstverlening (organisatieversterking en verbetering van het bedrijfsbeheer), de ruimte voor participatie van jongeren, en de wijze waarop wordt ingespeeld op nieuwe marktontwikkelingen.

PRODECOOP staat nu voor de keus of het op de lange termijn beter zou zijn meer via commerciële certificering te werken om effectiever bij te dragen aan kwaliteitsverbetering en bedrijfsmatige ondersteuning.

## 4.3 Microfinanciering

### Context

De opkomst van microfinanciering in Nicaragua dateert al van begin jaren negentig. Rond 2000 was de markt voor microfinanciering sterk ontwikkeld en had naar schatting 20% van de bevolking toegang tot financiering. In de jaren erna was er zelfs sprake van een explosieve groei: tussen de 20 en 40% jaarlijks in de periode 2000-2008. Het aantal cliënten wordt thans bij benadering op een half miljoen geschat, waarmee ruim een derde van de bevolking toegang tot financiële diensten zou hebben.

| 58 |

Die snelle groei is echter voor een deel kunstmatig geweest vanwege het te grote aanbod van externe financiering enerzijds en het verlies aan rationaliteit en discipline bij uitzetten van krediet anderzijds. Vooral de gereguleerde instellingen hebben om hun marktaandeel te vergroten agressieve marketing toegepast waarvan op zich een destabiliserende werking is uitgegaan. Mobilisatie van spaargelden blijft ver achter waardoor microfinanciering te sterk afhankelijk wordt van externe financiering. Aan de expansie kwam in 2008 een abrupt einde toen, als gevolg van de financiële crisis en de crisis in de vleesexport, een toenemend aantal leners niet meer aan hun verplichtingen kon voldoen en het eigen vermogen van de microfinancieringsinstellingen (MFI's) werd uitgehold.

### Activiteiten en financiering

De Nederlandse MFO's verstrekten in totaal USD 10,7 miljoen (57%) in de vorm van leningen en schenkingen. In tabel 4.2 wordt een overzicht gegeven van de totale MFO-financiering.

Tabel 4.2 Nederlandse bijdragen aan MFI's Nicaragua, 2004-2008 (USD)					
Micro-financierings-instelling	Omschrijving	HIVOS	Oxfam Novib	Cordaid	ICCO
Bancentro*	Uit ngo voortgekomen erkende bancaire instelling; krijgt ook steun van FMO			722.898	
Banex*	Uit ngo voortgekomen erkende bancaire instelling; krijgt ook steun van FMO	1.208.191			
FAMA	Richt zich op microbedrijven	502.425			
ASOMIF	Associatie van MFI's	449.500			
FDL	Grootste MFI; richt zich specifiek op de agrarische bevolking en krediet voor agrarische activiteiten	1.286.138		1.387.560	
J. Nieborowsky	Stichting voor krediet aan rurale en urbane bevolking	880.150			
PRODESA		430.650			
FUNDENUSE	Krediet voor agrarische activiteiten		1.087.500		
FUNDESER	Ruraal krediet		953.550		
PROMUJER	Internationale ngo die zich specifiek richt op vrouwen		777.197		
FODEM	Richt zich specifiek op vrouwen	102.950			
ADIM	Kleinschalige microfinanciering voor vrouwengroepen		217.500		29.000
Pana Pana	Kleine beginnende MFI in arme kustregio				300.572
CECOCAFEN	Coöperatie van koffieboeren; het ging hier niet zozeer om microfinanciering maar om financiering van handelskrediet.	515.484			
<b>Totaal</b>		<b>5.375.488</b>	<b>3.035.748</b>	<b>2.110.458</b>	<b>329.572</b>

\* Gereguleerde instellingen

Bron: Inventarisatie IOB voorstudie microfinanciering Nicaragua (2009).

Medio 2009 was het grootste deel van de markt voor microfinanciering geconcentreerd bij drie gereguleerde instellingen, PROCREDIT, Banco del Exito (BANEX) en de Fundación para el Apoyo a la Microempresa (FAMA), met een totale kredietportefeuille van USD 279 miljoen (in 2002: USD 26 miljoen).

De Nederlandse MFO's hebben in de genoemde periode voor in totaal EUR 10,8 miljoen gefinancierd. De financiering van de Nederlandse MFO's maakt 13% van de geschatte totale financiering in Nicaragua voor microfinanciering uit. Naast de MFO's zijn ook de ambassade en de Nederlandse Financieringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (FMO) actief op het gebied van microfinanciering. Tussen de MFO's en deze andere Nederlandse actoren bestaat een globale werkverdeling waarbinnen respectievelijk de ambassade, het FMO en de MFO's elk hun eigen segment bedienen. Alleen in het geval van de grote gereguleerde instellingen BANEX en Bancentro gaven zowel de FMO als respectievelijk Hivos / Triodos en Cordaid steun. Hivos neemt met USD 5,3 miljoen bijna de helft voor haar rekening. De kapitaalverschaffing was vooral gericht op de rurale sector. Minder omvangrijk waren de assistentie van Oxfam Novib (USD 3 miljoen) en Cordaid (USD 2,1 miljoen).<sup>42</sup> Oxfam Novib richtte zich vooral op vier niet-gereguleerde instellingen. De belangrijkste partner voor Cordaid is het rurale kredietprogramma van FDL. ICCO, de kleinste speler, beperkt zich tot steun aan twee kleine ngo's met een financiering van in totaal USD 329.000. ICCO is de enige MFO die kredietverstrekende instellingen steunt zonder druk tot regulering. Haar prioriteiten zijn rurale financiering en ondernemerschap van vrouwen.

| 60 |

Hivos en Oxfam Novib maken een onderscheid tussen krediet en donaties. De kapitaalinjecties worden in de vorm van leningen verstrekt en daarvoor worden, via counterparts, met gespecialiseerde organisaties kredietovereenkomsten afgesloten. De institutionele steun die in de vorm van donaties wordt verstrekt is hierbij complementair. Hivos kanaliseert de financiering via de Triodosbank en Oxfam Novib met leenovereenkomsten via de in 2005 opgezette financiële organisatie Triple Jump. Cordaid werkt niet via een Nederlandse gespecialiseerde instelling, maar maakt gebruik van het *trust* mechanisme, waarbij een bank de leningen beheert die via coöperaties onder eindgebruikers worden gekanaliseerd. De exit-strategie is hierbij echter niet van tevoren bepaald. ICCO werkt met een met Oikocredit overeengekomen garantiemechanisme voor leningen en verleent al haar overige steun als donatie. Die steun is dan vooral bestemd voor institutionele versterking van kleine organisaties. De leningen van de MFO's aan niet gereguleerde instellingen worden uitgezet tegen een hogere rente dan de gereguleerde instanties: 9% en recent tijdens de crisis zelfs 11%. Bovendien zijn het leningen voor relatief korte perioden: van 1,5 jaar tot 3 jaar. De hoge rente (plus een opslag voor kosten en winst voor de MFI) wordt uiteraard doorberekend aan de klanten.

Cordaid verwacht van al haar partners dat zij een formeel gereguleerde instelling zijn, (Bancentro) dan wel willen worden (FDL). Voor andere financiers (ICCO en Oxfam Novib) staat de doelstelling om armen toegang tot financiering te geven voorop. Hivos/Triodos volgt meer de voorkeur van de betreffende partnerorganisatie zelf. ICCO richt zich specifiek

<sup>42</sup> Beide MFO's trekken zich vanaf 2010 uit Nicaragua terug.

op niet gereguleerde beginnende instellingen. Een belangrijk motief om regulering na te streven is de poging aldus ook gemachtigd te worden om spaarmiddelen te mogen ontvangen. Een dilemma waar de MFO's en hun partners mee worstelen is de wens enerzijds bij te dragen aan regulering van de kredietinstellingen en anderzijds de hoge kosten die dat met zich meebrengt.<sup>43</sup> In Nicaragua bereiken de gereguleerde instellingen minder armen dan de kleinere niet-gereguleerde instellingen. Zo is bij Banex groei gepaard gegaan met het aanboren van nieuwe klanten met een betere inkomenspositie.

Hivos steunt organisatieversterking van MFI's via de branchevereniging ASOMIF. Training en advisering werden verleend voor de bevordering van cliëntvriendelijke vormen in organisatie en management (*Social Performance Management*) en de introductie van milieu en genderthema's bij microfinanciering. Via ASOMIF werden de meeste van de aangesloten organisaties bereikt.

## Resultaten

### *Performance MFI's*

De meeste partners van de MFO's hebben zich in het afgelopen decennium institutioneel ontwikkeld tot professionele financieringsinstellingen en hebben een snelle groei doorgemaakt. De hiervoor beschreven crisis van 2008 betekende echter een ommekeer. De MFI's hebben grote verliezen geleden als gevolg van grote achterstallige betalingen en niet meer inbare schulden. Het aandeel van de *Portfolio at Risk* (PAR, lopende kredieten met tenminste één achterstallige afbetaling achter, als percentage van de totaal uitstaande portefeuille) was medio 2009 onder ASOMIF-leden toegenomen tot 13 procent, een verviervoudiging ten opzichte van twee jaar eerder. Onder de drie bovengenoemde gereguleerde microkredietbanken was de PAR-ratio tot eind september 2009 zelfs verdrievoudigd tot meer dan 18 procent.<sup>44</sup> De toename van achterstallige betalingen heeft het eigen vermogen van de meeste instellingen uitgehold. ASOMIF-leden registreerden tot medio 2009 een negatief rendement op het eigen vermogen van zes procent, terwijl de drie banken vier procent verlies noteerden.

| 61 |

Vanaf einde 2008 zijn vooral grote gereguleerde instellingen in onzeker vaarwater gekomen. Volgens daarvoor bestaande normen waren medio 2009 de ondergrenzen van vereiste solventie in het vizier, dan wel overschreden. Achterstallige leningen waren onder grote intermediairs gemiddeld voor niet meer dan 50% door provisies gedekt. Kleinere instellingen hadden daarentegen een dekkingsgraad van 70% of meer, waarmee ze relatief beter weerbaar zijn tegen de verslechtering van hun portefeuille

De slechte financiële resultaten in 2009 hebben, ook in het licht van de toegenomen onzekerheid, ertoe geleid dat het risicoprofiel van Nicaragua als land significant is gestegen.

<sup>43</sup> In een recente evaluatie van het door de Wereldbank en Nederland gefinancierde project met FNI (*Proyecto de Acceso de una Base Amplia a los Servicios Financieros en Nicaragua (Po77826) Informe de Evaluación Intermedia*, p. 23) wordt bevestigd dat regulering zeer hoge kosten met zich meebrengt.

<sup>44</sup> Volgens een peiling onder vijf coöperaties, is de verslechtering van de kredietportefeuille in die sector minder voelbaar: in genoemde groep beperkt het risico zich tot omstreeks 8 procent.

Verscheidene Nederlandse kapitaalverschaffers hebben aangegeven hun uitzetting geleidelijk aan te verminderen, dan wel af te bouwen. In de tweede helft van 2009 hebben de bancaire instellingen ProCredit (voor USD 2,8 miljoen) en Banex (USD 10 miljoen) nieuwe forse financiële injecties ontvangen waaronder van Hivos/Triodos, dat actief is als aandeelhouder en in 2009 additioneel kapitaal beschikbaar heeft gesteld voor een sterkere solvabiliteitspositie van de bank.<sup>45</sup> Banex heeft gedurende de evaluatieperiode bijna 39 procent van alle publiek gefinancierde Nederlandse middelen ontvangen waaraan zowel FMO (EUR 12,4 miljoen) als Hivos/Triodos (minstens EUR 0,8 miljoen) hebben bijgedragen in de vorm van participaties, leningen en donaties. In het geval van Banex heeft de extra hulp niet meer mogen baten. In maart 2010 is de Nicaraguaanse toezichthouder voor het bankwezen op verzoek van de aandeelhouders met de liquidatie van BANEX begonnen.<sup>46</sup>

### Organisatieversterking

De prioriteit van Hivos en de overige MFO's om de sociale doelstellingen van microfinanciering na te streven is terug te vinden bij de instellingen die zijn gesteund. Alle instellingen werken aan de invoering van een plan voor sociaal management dat voorziet in meer aandacht voor klantvriendelijke dienstverlening, bevordering van gelijkheid vrouwen, aandacht voor milieudimensie van te financieren activiteiten enz.

| 62 |

### Effecten op armoede

Voor deze evaluatie is een impactonderzoek uitgevoerd naar het effect op armoede in vijf regio's, die bediend worden door vier intermediairs. Daarvoor is een *survey* onder 709 huishoudens uitgevoerd om het bereik onder arme bevolkingslagen en verschillen tussen ervaren, beginnende en niet-clënten in kaart te brengen. Matching-methoden zijn gebruikt om de verschillende soorten cliënten beter vergelijkbaar te maken.<sup>47</sup> De vijf regio's en vier intermediairs zijn geselecteerd op voldoende variëteit in de regio's, spreiding over partners

<sup>45</sup> ProCredit is niet opgenomen in het hierna besproken impact-onderzoek, ook al is de Nederlandse bijdrage bij eerdere regulering aanzienlijk geweest. In de holding-maatschappij ProCredit hebben Stichting Doen en FMO een totaal belang van 22,6 % (EUR 48 miljoen). Daarnaast heeft Stichting Doen een rechtstreeks belang in ProCredit Nicaragua van nog eens EUR 1,7 miljoen. Volgens een persbericht van Banex op 1 december 2009 bedraagt de rekapitalisering van de bank USD 10 miljoen. Volgens nationale persberichten (Nuevo Diario, 1/12/09) behelst de operatie echter USD 15 miljoen. De bank ProCredit zou van haar Duitse moeder ProCredit Holding een injectie van USD 6 miljoen hebben ontvangen.

<sup>46</sup> Roodman, D. (2010), *Death of a Microfinance Institution*. Website CGAP David Roodman's Open Book Web Log van 9 augustus 2010 ([http://blogs.cgdev.org/open\\_book/](http://blogs.cgdev.org/open_book/)). Zie ook voor lessen: Marulanda, B. (2010), *Taking the good from the bad in microfinance: lessons learned from failed experiences in Latin America*.

<sup>47</sup> Een uitgebreide verantwoording over de gevolgde methode bij het impactonderzoek is opgenomen in de betreffende deelstudie. De samenstelling van de controlegroepen is niet geheel zonder problemen geweest. De kans dat onder de controlegroepen mensen zijn die bij andere intermediairs krediet hebben genomen is niet uit te sluiten en is in de stedelijke omgeving groter dan in de plattelandsgregio's. Omdat de intermediairs door de crisis kritischer zijn geworden in de selectie van nieuwe klanten is de mogelijkheid van een kleine bias bij de groep beginnende klanten aanwezig. Dit kan enige invloed hebben gehad in de scores. Om dat systematisch uit te filteren zou de steekproef veel groter moeten zijn en zouden externe invloeden over een lange tijd moeten worden uitgeschakeld (tenminste vier tot vijf jaar). Zelfs als beginnende cliënte 'in quarantaine' gehouden zou zijn, zoals geprobeerd is in grote en dure studies, dan nog zijn de resultaten bescheiden en/of betwist. Zie onder meer de polemieken op [www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.26.11408/](http://www.microfinancegateway.org/p/site/m/template.rc/1.26.11408/).

van de vier MFO's en aanwezigheid van gevestigde, beginnende en niet-cliënten. Van de totale onderzochte populatie blijkt er minder dan de helft tot de meest arme en arme bevolkingssegmenten te behoren. Regionaal zijn er opvallende verschillen: beginnende cliënten in vooral de noordelijke, rurale omgeving van Jinotega (FDL) en in de zuidelijke stad Rivas (ADIM) blijken vooral uit de armste lagen voort te komen. Daarentegen is de clientèle in en rond León (Banex) voor 92% uit minder dan gemiddeld, respectievelijk minder arme strata afkomstig.

Vervolgens is getracht de impact van microkrediet op de armoedesituatie van de bevolking te berekenen. Daarvoor is eerst de waarschijnlijkheid dat een klant toegang heeft tot krediet berekend, vervolgens is een matchingberekening toegepast en daarna is het gemiddelde effect van microkrediet op de armoede-indicatoren berekend door 248 gevestigde met 221 beginnende klanten te vergelijken. Het is van belang op te merken dat gevestigde klanten over langere tijd een vrij constante stroom kredietfinanciering hebben verkregen. Dat komt vooral door de werkwijze van de kredietverleners, die telkens bij correcte terugbetaling van een lening de volgende lening automatisch verstrekken en voor een telkens hoger bedrag. Zo bouwt de klant een betrouwbare status op en heeft de kredietinstelling lagere transactiekosten.

Uit het onderzoek blijkt dat zo'n lange financiële relatie voordelig is voor de klant: het inkomen van gevestigde klanten is gemiddeld 14% hoger dan dat van beginnende klanten. Dat verschil is waarschijnlijk gerelateerd aan de continue toegang tot grotere kredieten over een langer aantal jaren. Gezinnen die over meerdere jaren meer inkomen hebben, investeren dit voor een deel in woningverbetering. De kwaliteit van de woningen van gevestigde klanten is aanmerkelijk beter dan die van niet-klanten en beginnende klanten. Daarentegen zijn geen verschillen vastgesteld in uitgaven voor gezondheid, beschikbare spaarmiddelen van het huishouden en opleiding van de kinderen.

| 63 |

#### *Bijdragen van de MFO's op het gebied van microfinanciering*

Zoals aangegeven is het aandeel van de MFO's in de totale externe financiering van MFI's in Nicaragua rond de 13%. Daarbij wordt aangetekend dat het aanbod van financiering de afgelopen jaren sterk gegroeid is en het relatieve belang van de MFO-financiering is afgenomen.

Het geven van prioriteit aan de ontwikkeling van gereguleerde instellingen is geen garantie dat de microfinancieringsmarkt zich stabiliseert, consolideert of verdiept. De gereguleerde instellingen hebben om hun marktaandeel te vergroten agressieve marketing toegepast waarvan op zich een destabiliserende werking is uitgegaan. Dat is veelal ten koste gegaan van het bereik van de arme doelgroepen.

Voor deze evaluatie is de partnerorganisaties gevraagd een ranking te maken van de appreciatie van de steun van donororganisaties. Het ging daarbij niet om de omvang maar om de manier waarop. Bij vrijwel alle instellingen komt de Ford Foundation op de eerste plaats, gevolgd door de betreffende MFO's. Uit de enquête onder de partnerorganisaties blijkt dat de belangrijkste effecten van de MFO-bijdragen de interne institutionele versterking, de introductie van de genderdimensie en de capaciteitsvergroting van de klanten zijn.

Deze bevindingen over de bijdragen aan institutionele versterking door de MFO's stroken met die van een recente algemene evaluatie van de steun aan microfinanciering van de MFO's.<sup>48</sup> Institutionele versterking was volgens de betrokken instituten van belang voor de opbouw van de interne organisatie, het management en de monitoring. Steun van de MFO's maakte het ook mogelijk meer te focussen op het contact met (arme) cliënten en daarbij vooral het werken aan de mondigheid en participatie van vrouwelijke kredietnemers. De MFO's worden door hun partnerorganisaties als accommoderend en constructief meedenkend ervaren.

Van de vier MFO's heeft Hivos de meeste financiering bijgedragen voor de versterking van sociale doelstellingen en niet financiële dienstverlening. Via het netwerk ASOMIF zijn meerdere programma's gefinancierd voor de bevordering van de sociale doelen van microfinanciering. Een positief aspect is dat, zij het nog op beperkte schaal, een begin is gemaakt met de articulatie van microfinanciële dienstverlening en milieumanagement. Op instigatie van vooral Hivos worden gaandeweg normen aangelegd om schadelijke milieueffecten van productief krediet te verminderen, te neutraliseren of te compenseren. Het merendeel van de Nicaraguaanse intermediairs heeft hier zeker belangstelling voor, maar is tot op heden niet geëquipeerd om – zeker in de huidige crisis – hier vorm te geven aan. Anderzijds heeft dankzij de steun aan ASOMIF de sector zich binnen en buiten het land ook weten op te werken als vertegenwoordiger van het belang van de sector als geheel. Dit is vooral in de recente crisis rond microfinanciering van grote betekenis geweest.

| 64 |

De grote aandacht voor de rol van vrouwen en gender bij microfinanciering blijkt ondermeer uit het gegeven dat onder de gesteunde MFI's er vier zijn die zich op dat terrein hebben gespecialiseerd.

Er zijn verschillen in de wijze waarop de MFO's relaties onderhouden met hun Nicaraguaanse counterparts en de gefinancierde programma's monitoren. Hivos en ICCO opereren in de regio via regionale kantoren die een betrekkelijk zelfstandige schakel zijn tussen counterpart en hoofdkantoor, vaak bijgestaan met externe advisering in de regio. Oxfam Novib/ Triple Jump is werkzaam geweest deels vanuit een (inmiddels opgeheven) regiokantoor, deels via begeleiding op afstand. Cordaid beperkt zich, met slechts twee partners, tot begeleiding vanuit Nederland, maar wel met uit de regio gecontracteerde expertise. Met name bij de relatief omvangrijke leningen en participaties lijkt geen sprake te zijn van opportune, tijdige en volledige informatieverstrekking over toegenomen krediet- en omgevingsrisico's. Een monitoringmechanisme, geaccordeerd tussen de Nederlandse publieke en private ontwikkelingskanalen, ontbreekt. Te vaak wordt ervan uitgegaan dat bestaande mechanismen voor supervisie voldoende zijn. Dit speelt financiers op afstand parten. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de crisis van Banex. Met uitzondering van FDL is bij de meeste MFI's geconstateerd dat de monitoring en evaluatie van de sociaal-economische effecten en armoedebereik veelal zwak zijn ontwikkeld.

<sup>48</sup> Nugteren, M. et al. (2010), *Microfinance, Joint Evaluation of the Contribution of CFAs to the Microfinance 2003-2007*, Den Haag: Partos.



MFO's werkten tot voor kort onderling weinig samen en hadden elk hun eigen beleid en mechanismen voor financiering en monitoring. In 2009 is besloten dat in het kader van het overleg tussen MFO's en andere Nederlandse organisaties die actief zijn op het terrein van microfinanciering (MICRONED) in 2011 voor Nicaragua een gemeenschappelijke scan gemaakt gaat worden van de situatie in dat land op het gebied van microfinanciering.

Zoals eerder vermeld is de conjunctuur sinds medio 2008 drastisch verslechterd. De snelle uitbreiding van microkrediet in Nicaragua is kunstmatig gebleken vanwege het te grote aanbod van externe financiering enerzijds en verlies aan rationaliteit en discipline bij het uitzetten van krediet. Mobilisatie van spaargelden blijft ver achter waardoor microfinanciering te sterk afhankelijk wordt van externe financiering. Geldverstrekkers, waaronder de Nederlandse organisaties, hebben daarin ook een rol gespeeld. Zolang die context niet faciliterend werkt voor de ontwikkeling van een markt voor microfinanciering in ruimere zin dan alleen verstrekking van krediet, kunnen ernstige twijfels worden geuit of het zinvol is om de beschikbare pijlen in hoofdzaak te richten op de beschikbaarstelling van externe kredietfondsen.

## 4.4 Conclusies

1. Met de activiteiten op het gebied van duurzame economische ontwikkeling beogen de MFO's inhoud te geven aan de doelstelling voor directe armoedebestrijding. MFO's hebben hoge prioriteit gegeven aan deze doelstelling en veel middelen zijn besteed aan de kapitalisering van MFI's.
2. Op het gebied van microfinanciering hebben de MFO's er aan bijgedragen dat een aantal kleine ngo's zijn uitgegroeid tot geconsolideerde en professionele organisaties.
3. MFO's hebben zich er onvoldoende rekenschap van gegeven dat de groei van de markt voor microfinanciering sterk conjunctureel bepaald is. Vooral bij de steun aan grote gereguleerde instellingen als Banex zijn door Hivos/Triodos en andere financiers van die organisatie verkeerde inschattingen gemaakt. De toegevoegde waarde van de MFO-bijdragen voor kapitalisering van grotere MFI's en zeker bij de gereguleerde instellingen is snel aan het verminderen.
4. Naast de financiële ondersteuning liggen de belangrijkste bijdragen van de MFO's aan MFI's op het terrein van interne institutionele versterking, de introductie van de gender dimensie en het werken aan capaciteitsvergroting van de klanten. Hivos opereert daarbij strategisch door deze steun via de brancheorganisatie van MFI'S te verlenen.
5. MFO's hebben hun activiteiten op het gebied van economische ontwikkeling geconcentreerd op de armste en meest marginale regio's (Noorden en Costa Atlantica) en uit de uitgevoerde deelstudies blijkt dat de belangrijkste doelgroepen van de programma's arme en zeer arme families zijn.

6. Hivos heeft in de langdurige steun aan de centrales van koffiecoöperaties er toe bij gedragen dat deze kredietwaardiger zijn geworden en dankzij certificering en andere activiteiten het inkomen en de sociale omstandigheden van de leden verbeterd zijn. De impactstudie over microfinanciering wijst op resultaten in termen van werkgelegenheid en inkomen van families die over langere tijd microfinanciering ontvangen.



5

## Draagvlakversterking via stedenbanden

Hivos financiert met middelen uit de MFS-subsidie de activiteiten van Nederlandse stedenbanden met Nicaragua. Daarmee wordt beoogd het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland te versterken en lokale ontwikkeling in Nicaragua te bevorderen. Dit hoofdstuk beschrijft de activiteiten en de resultaten op beide gebieden.

## 5.1 Context

### Gemeenten in Nicaragua

De bestuurlijke decentralisatie in Nicaragua is vergeleken met andere landen in Latijns-Amerika pas laat en traag op gang gekomen. Vanaf begin jaren negentig kreeg het lokaal bestuur een taak toegewezen in de stimulering van economische ontwikkeling en vond er een zekere mate van deconcentratie plaats vanuit de centrale ministeries naar de departementen met delegatie van taken naar de lokale overheden. De overheveling van middelen werd ieder jaar in onderhandelingen tussen de beide overheidsniveaus geregeld. De uitkomst daarvan hing vaak mede – of vooral – af van de politieke affiliatie van het gemeentelijk bestuur. Omdat over de hoogte van de gemeentelijke budgetten ieder jaar grote onzekerheid bestond, kon feitelijk ook niet aan realistische gemeentelijke planning worden gedaan. Nadat de regering-Alemán de mogelijkheid had afgeschafte om de lokaal geïnde omzetbelasting deels voor de gemeentebegroting te benutten, verslechterde de toch al zwakke financiële positie van de meeste gemeenten. Pas met ingang van 2003 – onder de regering-Bolaños – is de fiscale decentralisatie wettelijk geregeld, met onder meer een percentage van de nationale belastinginkomsten, dat zou toenemen van 4 in 2004 tot 10 in 2010. Een andere belangrijke verandering was de Wet op de burgerparticipatie (Ley 475, 2003), die voorzorg in een erkende juridische status voor de zogeheten *Comités de Desarrollo Municipal* (CDM's). Deze gemeentelijke ontwikkelingscomités moesten de lokale bevolking actief betrekken bij de formulering van gemeentelijke ontwikkelingsplannen. De jaarlijkse overdracht van financiën naar de gemeente was afhankelijk van de investeringsplannen die de CDM's formuleerden en in de gemeenteraad waren goedgekeurd. De CDM's konden ook referenda en petitieën organiseren en toezicht houden op de uitgaven van de gemeente.

| 69 |

Toen in 2007 de sandinistische regering-Ortega aantrad, stakte de decentralisatie en vond er op tal van terreinen weer centralisatie van beleid plaats (zie hoofdstuk 2). De regering wilde directe democratie invoeren door de CDM's te vervangen door 'burgerraden' (*Consejos de Poder Ciudadano*, CPC). De CPC's moesten een rol gaan spelen in de toegang tot overheidsvoorzieningen en in de uitvoering van nationale programma's voor armoedebestrijding, zoals *Hambre Cero*, *Usura Cero*, *Alimentos para el Pueblo*, et cetera. Maar de oppositie vreesde dat de CPC's aanhangers van het FSLN zouden bevoordelen.

De politieke en maatschappelijke polarisatie zijn dus van invloed geweest op de ontwikkeling van lokale besturen. Na verkiezingen wordt een groot deel van het ambtenarenapparaat vervangen door aanhangers van de triomferende partij. Hoewel Nicaragua sinds 2004 een wet heeft die bedoeld is om het gemeentelijk personeel na verkiezingen ontslagbescherming te bieden, blijkt deze *Ley de Carrera Municipal* in de praktijk doorgaans een dode letter. Frequente personeelwisselingen in het gemeentelijk apparaat frustreren een duurzame opbouw van institutionele know-how.

### Context in Nederland: Stedenbanden

De legitimatie van Nederlandse gemeenten om zich met internationale- of ontwikkelings-samenwerking bezig te houden is niet onomstreden. Sommigen vinden dat de gemeentelijke taken zich niet tot voorbij de gemeentegrens moeten uitstrekken. Maar in veel Nederlandse gemeenten denkt een meerderheid in de gemeenteraad daar anders over. Daar wordt gemeentelijke internationale samenwerking vanuit overwegingen van solidariteit, duurzaamheid, economische ontwikkeling, city marketing of vanwege andere motieven ondersteund. Vanuit de begroting voor internationale samenwerking wordt daarom Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)-International gefinancierd om gemeenten technisch te ondersteunen in hun activiteiten op dit terrein. Een veronderstelling bij deze redenering is dan ook, dat stedenbanden van Nederlandse gemeenten met gemeenten in ontwikkelingslanden het draagvlak bij de bevolking voor ontwikkelingssamenwerking bevordert.

Nederlandse gemeenten hebben met Nicaragua méér stedenbandovereenkomsten gesloten dan met enig ander land in het Zuiden. In de onderzoeksperiode waren er 14 gemeentelijke en drie particuliere stedenbanden. Een overzicht ervan is opgenomen in tabel 5.1.

Nederland	Nicaragua	gemeentelijk	particulier
Amsterdam <sup>b</sup>	Managua		
Delft <sup>a</sup>	Estelí	✓	✓
Den Haag <sup>b</sup>	Juigalpa	✓	✓
Diemen	Nandaimé		✓
Doetinchem <sup>a</sup>	La Libertad	✓	✓
Eindhoven <sup>a</sup>	Chinandega	✓	✓
Gennep	San Pedro de Lóvago	✓	✓
Groningen	San Carlos	✓	✓
Helmond	San Marcos	✓	✓
Leiden <sup>a</sup>	Juigalpa	✓	✓
Maastricht <sup>a</sup>	Rama	✓	✓
Nijmegen <sup>a</sup>	Masaya	✓	✓
Rijswijk <sup>c</sup>	Condega	✓	✓
Rotterdam	Corinto		✓
Tilburg <sup>a</sup>	Matagalpa	✓	✓
Utrecht <sup>a</sup>	León	✓	✓
Zoetermeer <sup>a</sup>	Jinotega	✓	✓

*a* Betrokken in deze evaluatie.

*b* Amsterdam en Den Haag hebben de samenwerking met hun Nicaraguaanse partnergemeente afgebouwd (resp. in 2006 en 2010).

*c* Sinds 2009.

Bron: LBSNN.

Hoewel de meeste stedenbanden inmiddels meer dan 20 jaar bestaan zijn de onderlinge verschillen groot. In de meeste gemeenten is het draagvlak voor samenwerking met Nicaragua overeind gebleven. Maar twee grote gemeenten, Amsterdam en Den Haag, hebben de samenwerking met hun partnergemeente in Nicaragua afgebouwd. Het Amsterdamse gemeentebestuur noemde als reden het gebrek aan effectiviteit van de stedenbandorganisatie, maar het belangrijkste argument was dat men zich wilde richten op samenwerking met de herkomstlanden van migranten in Nederland en op de nieuwe lidstaten van de Europese Unie. Dit laatste was ook het voornaamste argument in Den Haag.<sup>49</sup> Dit past overigens in de trend dat steeds meer gemeenten naast de steun aan hun partnergemeente ook eigen belangen behartigd willen zien op het terrein van integratie en economie.<sup>50</sup> Voor de stedenbanden met de herkomstlanden van migranten staat vooral versterking van de sociale cohesie in de eigen samenleving centraal. In de voor deze studie uitgevoerde casestudies over de samenwerkingsrelaties Zoetermeer-Jinotega, Doetichem-La Libertad en Tilburg-Matagalpa blijkt dat het draagvlak nog altijd breed is en dat het voortbestaan in de gemeenteraad niet ter discussie staat.<sup>51</sup>

### Het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua (LBSNN)

In 1986 richtten tien gemeenten en particuliere stedenbandorganisaties het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua (LBSNN) op voor de facilitering van de contacten met Nicaragua en de coördinatie van de activiteiten van de afzonderlijke gemeenten. In het bestuur zijn zowel bestuurders van aangesloten gemeenten als (bestuurs) leden van stedenbandorganisaties vertegenwoordigd. Ook de Stichtingsraad bestaat uit vertegenwoordigers van aangesloten gemeenten en stedenbandorganisaties.

| 71 |

Het secretariaat van LBSNN in Amsterdam heeft een vertegenwoordiging in Managua: *de Consejo Nacional de Hermanamientos Holanda-Nicaragua*, kortweg CNHHN. In Nicaragua wordt nauw samengewerkt met de organisatie van partnergemeenten de *Asociación de Municipios con Hermanamientos Nicaragua Holanda* (AMHNN) en met lokale organisaties

Toen Nicaragua in 1998 zwaar getroffen werd door de orkaan Mitch, kwamen de stedenbanden in actie voor de wederopbouw en werd er veel geld ingezameld. Het bood de stedenbanden mogelijkheden om in de Nicaraguaanse partnersteden concrete steun voor wederopbouw te bieden. Het LBSNN speelde bij de organisatie van de wederopbouw hulp na de natuurramp als gevolg van de orkaan Mitch in 1998 een cruciale rol in de coördinatie en uitvoering van de hulp. Vanaf die tijd ontwikkelde LBSNN zich meer en meer van een coördinerende koepelorganisatie tot een coördinerend en uitvoerend orgaan van hulpprogramma's van de gemeenten onderling en als kennisinstituut voor de Nederlandse partners. Vanaf 2000 werd de ondersteuning van het lokale bestuur steeds verder geprofessionaliseerd; er werd meer nadruk gelegd op technisch-financiële dimensie van lokaal bestuur en

<sup>49</sup> In het beslissende raadsdebat in Den Haag noemde de verantwoordelijke VVD-wethouder de stedenband met Juigalpa 'ouderwets en niet meer van deze tijd'.

<sup>50</sup> Ewijk, E. van en Baud, I. (2009), *Partnerships between Dutch municipalities and municipalities in countries of migration to the Netherlands; knowledge exchange and mutuality*, in: *Habitat International*, jg. 33, nr. 2, p. 218-226.

<sup>51</sup> Dit onderzoek vond plaats vóór de gemeenteraadsverkiezingen van 2010.

op strategische planning in het bijzonder. Het LBSNN is met zijn vertegenwoordiging in Managua, CNHHN, de spil in de organisatie en uitvoering van de programma's. Het LBSNN neemt de gemeenten veel taken uit handen door de programma's te coördineren en de projecten te monitoren.<sup>52</sup>

### Financiering

LBSNN werkte in 2008 met een begroting van EUR 2,4 miljoen. Daarvan was EUR 1,5 miljoen subsidie en de rest kwam van eigen bijdragen van deelnemende gemeenten en inkomsten uit dienstverlening en de verkoop van promotiemateriaal. Alle subsidies zijn indirect afkomstig van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar worden via de Nederlandse intermediairs toegekend. De grootste subsidie komt van Hivos via het Caminando Juntos programma (EUR 987.000). Daarvan is EUR 200.000 voor voorlichting en lokale campagnes en EUR 787.000 voor projecten in Nicaragua. Andere subsidies zijn afkomstig van Oxfam Novib/PSO (EUR 100.00 voor de ondersteuning van de private sector en ngo's in de gemeenten), VNG International/LOGO South (EUR 280.000 voor capaciteitsopbouw lokaal bestuur) en NCDO (EUR 270.580 voor kleine projecten). LBSNN heeft dus te maken met een nogal gecompliceerde financieringsstructuur waarbij per bron aparte verantwoording moet worden afgelegd.

| 72 |

## 5.2 Draagvlakactiviteiten

Een belangrijke doelstelling van het Caminando Juntos programma was de deskundigheid bij stedenbanden te bevorderen. Het LBSNN ondersteunde daarvoor lokale groepen bij campagnes in aansluiting op bestaande (publieks-)activiteiten in de stad, bij het opstellen van een communicatieplan, bij de begeleiding van jongerentrajecten en bij een trainingsweekend voor alle stedenbandorganisaties. Verder zijn campagnefolders ontwikkeld voor drie doelgroepen: burgers, scholen en bedrijven en is een lespakket voor basisscholen ontwikkeld.

Daarnaast is de campagne Stedenband & Millenniumdoelen opgezet, waarbij aangesloten gemeenten meer bekendheid geven aan de millenniumdoelen. In de campagneteams zijn gemeenten, stedenbandorganisaties, onderwijsinstellingen en de private sector vertegenwoordigd.

Met middelen van het programma Caminando Juntos zijn van 2007-2009 in negen gemeenten activiteiten uitgevoerd: Delft, Doetinchem, Eindhoven, Gennep, Leiden, Maastricht, Tilburg, Utrecht en Zoetermeer. Sinds 2010 nemen ook Groningen, Helmond en Rijswijk deel. Het budget is jaarlijks EUR 300.000, waarvan een derde afkomstig uit bijdragen van gemeentelijke en particuliere stedenbanden. Tabel 5.2 toont de vijf pijlers van Caminando Juntos en de activiteiten.

Een scan van de draagvlakactiviteiten van de gemeenten levert de volgende bevindingen op:

<sup>52</sup> Voor LOGO South doet VNG International dit.



## Doelstellingen

Over het algemeen zijn de doelstellingen heel ruim en open geformuleerd. In de meeste gevallen gaat het om informeren of voorlichting en bewustwording. Vaak wordt een onderscheid gemaakt tussen voorlichting over de partnergemeente, over ontwikkelingsvraagstukken in het algemeen en over de millenniumdoelen.

## Doelgroepen

Voor alle gemeenten is de doelgroep breed: de gehele bevolking, het algemene publiek. Soms mikt men specifiek op een bepaalde wijk (Utrecht). Alle gemeenten noemen ook jongeren en hun ouders als specifieke doelgroep. Daarnaast worden genoemd leden van een kerkgemeenschap (Delft), gemeenteambtenaren, -bestuur of -raad (Doetinchem en Leiden), ouderen (Doetinchem), de achterban van betrokken organisaties (Tilburg) en studenten (Maastricht).

## Financiering

Caminando Juntos maakte een forse verruiming van het gemeentelijke budget voor draagvlakversterking mogelijk.<sup>53</sup> Met veel activiteiten zijn overigens geen kosten gemoeid, omdat zij puur op vrijwilligers draaien. Veel gemeenten dragen financieel bij, maar ook andere partijen. In Nijmegen droeg het COS (centrum voor internationale samenwerking) bij aan een uitwisselingsproject voor jongeren, sponsorde een drukkerij regelmatig voor een klein bedrag en zamelden scholen geld in. In Tilburg droegen een sportvereniging en het jaarlijkse hardloopevenement financieel bij. In Utrecht droegen stichtingen, een fietswinkel en een homovereniging bij en in Eindhoven een stedenbandwinkel met tweedehandsartikelen. Deze voorbeelden tonen aan dat er op lokaal niveau een 'vliegwielffect' ontstaat; veel vrijwilligers committeren zich belangeloos aan de stedenband en ngo's en bedrijfjes dragen financieel bij.<sup>54</sup>

| 73 |

## Projecten

Door de subsidiemogelijkheden die gemeenten via Caminando Juntos kunnen bieden, worden zij geactiveerd om inwoners te motiveren projectvoorstellen in te dienen. Dat legt in sommige gevallen veel druk op de gemeentelijke organisatie; de activiteiten kosten capaciteit en daarmee ook geld. Het blijkt soms lastig mensen en organisaties te motiveren. Zo gaven Zoetermeer en Doetinchem aan dat zij in 2009 moeite hadden om het streefbedrag van EUR 50.000 binnen te halen om deze gelden uit de gemeentebegroting en vervolgens door Caminando Juntos te verdubbelen.<sup>55</sup> Uiteindelijk is dat wel gelukt. In Doetinchem heeft de gemeente een betaalde medewerker op fondswerving gezet, wat ertoe leidde dat deze relatief kleine gemeente de hoogste eigen bijdrage binnenhaalde.

<sup>53</sup> Zo is het gemeentelijk budget van Zoetermeer voor de samenwerking met Jinotega (EUR 25.000) sinds 2007 bijgevoerd met EUR 50.000 van Caminando Juntos. Bovendien krijgt Zoetermeer een subsidie van EUR 25.000 van Hivos voor de campagne.

<sup>54</sup> Een aantal gemeenten (Utrecht, Leiden, Eindhoven) heeft de bedragen niet nader gespecificeerd.

<sup>55</sup> De gemeente geeft EUR 50.000 om geldinzameling door het maatschappelijk middenveld te verdubbelen. Vervolgens verdubbelt Hivos dat bedrag weer.

## Resultaten

### Bereik en verbreding

Tabel 5.2 biedt een overzicht van de uitgevoerde activiteiten en, voor zover beschikbaar, van het bereik.

Tabel 5.2 Doelstellingen, activiteiten en resultaten van Caminando Juntos		
Pijlers en doelstelling	Activiteiten	Bereik
1. Manifestaties: jaarlijkse publieksmanifestatie in de eigen stad rond de millenniumdoelen.	Alle gemeenten hielden publieksmanifestaties. In 2007 ging het vooral om infostands; in 2008 was in veel gemeenten de campagne een apart onderdeel van manifestaties.	Schattingen voor 2009 lopen uiteen van 500 tot 40.000 mensen per gemeente (van lokale organisaties vooral leden van sportverenigingen en maatschappelijke organisaties); daarbij is de intensiteit van bereik veelal niet bepaald.
2. Bedrijfsleven: sectorale of op doelgroep gerichte acties.	In de meeste gemeenten zijn nieuwe bedrijven bij de stedenband betrokken.	Van 1 bedrijf (Tilburg), 9 (Doetinchem) tot 20 (Utrecht).
3. Onderwijs: ruime aandacht voor millenniumdoelen in het onderwijs en buitenschoolse activiteiten.	Tournee van Nicaraguaanse muurschilders langs Nederlandse gemeenten om samen met scholieren muurschilderingen te maken.  Lesmateriaal met voorlichting over scholen in Nicaragua ontwikkeld.  Vrijwilligers van stedenbandorganisaties gaven gastlessen in scholen, bibliotheken en buurthuizen.	Het aantal mensen dat bereikt wordt en scholen die participeren, neemt toe. Het aantal deelnemende scholen varieerde van 2 (Delft), 10 (Doetinchem) tot 12 (Leiden).
4. Lokale media: ruime aandacht voor de millenniumdoelen in de lokale media.	In nagenoeg alle gemeenten is over de stedenbanden bericht in lokale media.	De antwoorden verschillen per gemeenten van 10.000 tot 100.000. De doelstelling 'ruime aandacht' is echter te vaag om te meten. De antwoorden zijn moeilijk verifieerbaar.
5. Lobby gemeentepolitiek: beïnvloeding van de gemeentepolitiek voor hoger budget voor ontwikkelings-samenwerking.	Lobbyactiviteiten onder lokale politici zijn ondernomen.	In 2007 is in vier gemeenten het budget voor OS verhoogd; in 2008 niet meer.

Stedenbandorganisaties houden inmiddels wel systematisch bij welke partijen bij de samenwerking zijn betrokken en hoeveel mensen zij bereiken, maar de gegevens zijn op output gericht en niet op effecten.

Een aantal gemeenten neemt in de grootschalige tweejaarlijkse onderzoeken naar de mening van de bevolking vragen op over de stedenband. In Zoetermeer bleek dat de bekendheid over zowel de stedenband met Jinotega (van 26% in 2003 naar 39% in 2009) als de millenniumdoelen (van 22% in 2007 naar 32% in 2009) was toegenomen.<sup>56</sup>

Andere indicaties voor de groei zijn dat er in de meeste gemeenten nog steeds uitbreiding of vernieuwing van het vrijwilligersbestand plaatsvindt (hoewel een vaste kern in sommige gemeenten al heel lang betrokken is bij stedenbanden). Ook wordt er jaarlijks meer geld ingezameld voor projecten in Nicaragua.

#### *Verandering in houding en gedrag*

Verdieping van draagvlak vindt vooral plaats waar sprake is van directe contacten met Nicaragua, bijvoorbeeld via bezoeken van delegaties of deelname aan projecten. Bezoeken aan de partnergemeente blijken een motiverende werking te hebben. Zo hebben twee gemeenteambtenaren uit Zoetermeer na een bezoek aan Jinotega de gemeenteraad gemobiliseerd om de verdubbelingregeling te verlengen tot en met 2013. In Nijmegen namen bedrijven op eigen kosten deel aan een missie naar Nicaragua en bij terugkomst organiseerden ze allerlei inzamelingsacties. Uit het bezoek van een brede Tilburgse delegatie onder leiding van de burgemeester en de verantwoordelijke wethouder aan partnergemeente Matagalpa vloeiden drie projecten in onderwijs, woningbouw en gezondheidszorg voort.

| 75 |

Het werken met jongeren is gefinancierd door Xplore, maar is aangehaakt bij Caminando Juntos. Het Xplore-programma is vooral gericht op het betrekken van jongeren bij internationale samenwerking. Na een voorbereidingsperiode van drie maanden bezocht een groep van 14 jongeren Nicaragua in de zomer van 2007. In september 2007 en februari 2008 vonden terugkomdagen plaats. Het project heeft bijgedragen aan de verjonging van stedenbandorganisaties. In de drie casestudies (Zoetermeer, Tilburg en Doetinchem) waren van de 14 jongeren die in 2008 deelnamen aan het traject aan het eind van dat jaar nog 10 actief betrokken bij de campagne op lokaal niveau.<sup>57</sup>

Deze voorbeelden tonen aan dat de directe band met projecten in Nicaragua bevorderend werkt voor draagvlakversterking in Nederland. Dat kan ook geïllustreerd worden met de samenwerking met bedrijven. In zes gemeenten (Nijmegen, Delft, Tilburg Utrecht,

<sup>56</sup> In 2005 heeft Nijmegen een evaluatie naar het draagvlak van zijn stedenbanden laten uitvoeren. Hoewel weinig inwoners van de stedenbanden wisten, bleek het draagvlak groot: 72% van de respondenten stond achter financiële steun aan de stedenbanden. De meeste inwoners wisten van de stedenbanden door de media, met name lokale kranten. Bron: Elbers, W. (2005), *Het draagvlak voor de Nijmeegse stedenbanden. Een verslag van het onderzoek naar het draagvlak van de stedenbanden Nijmegen-Pskov en Nijmegen-Masaya onder de Nijmeegse bevolking*, Nijmegen: CIDIN.

<sup>57</sup> Eindverslag Xplore – Het stedenbandwerk: een introductie op maat, LBSNN 1 april 2007 tot 31 maart 2008.

Zoetermeer en Doetinchem) participeren bedrijven actief in programma's in Nicaragua. Een voorbeeld is een project voor geïntegreerd waterbeheer in de zuster gemeente van Doetinchem, La Libertad, waarbij commerciële en niet-commerciële partijen betrokken zijn. De Tilburgse Rabobank is actief bij een koffiëcoöperatie in Matagalpa. De Utrecht Jaarbeurs NV helpt in Léon een beurs voor kleine en middelgrote ondernemers op poten te zetten. Een tuinder in Zoetermeer heeft zich ingezet voor de varenteelt in Nicaragua.

Toch blijft het lastig om het lokale bedrijfsleven voor samenwerking te interesseren. Mede door de financiële crisis trekken bedrijven zich terug. Daarnaast krijgen diverse dochterondernemingen beperkingen van het moederbedrijf opgelegd.

## 5.3 Versterking gemeenten in Nicaragua

### Werkwijze en activiteiten

Sinds eind jaren negentig richt het LBSNN zich op versterking van het lokale bestuur in de Nicaraguaanse partnergemeenten. Daarbij is er veel aandacht voor de gemeentelijke strategische planning en belastingsystemen in Nicaragua. Vanaf 2005 krijgt het LBSNN daarvoor financiering uit het LOGO South-programma van VNG International, dat bedoeld is om gemeenten beter toe te rusten voor strategische planning, actualisering van kadasters, heffing en inning van belastingen en de ontwikkeling van huisvestingsbeleid. Het programma Caminando Juntos geeft hoge prioriteit aan de ontwikkeling van economische projecten en beroepsonderwijs in de partnergemeenten. Omdat het niet altijd goed mogelijk is een onderscheid te maken tussen beide programma's worden hierna activiteiten van het LBSNN in het algemeen behandeld. Eens per twee jaar worden er werkbezoeken aan Nicaragua georganiseerd voor Nederlandse bestuurders uit de aangesloten gemeenten. Omgekeerd bezoeken eens per twee jaar Nicaraguaanse bestuurders Nederland. Gezamenlijke bezoeken leggen volgens LBSNN meer gewicht in de schaal en genereren meer publiciteit dan één-op-één-contacten.

Anders dan de meeste stedenbanden werkt het LBSNN voor technische assistentie niet met directe uitwisseling tussen gemeenten maar met een pool van lokale experts, bijvoorbeeld voor gemeentelijke strategische planning, grondregistratie, gemeentelijke belastingen en huisvesting. Andere experts komen uit de aangesloten Nederlandse gemeenten en worden per project geselecteerd op deskundigheid, trainingsvaardigheden, beheersing van de Spaanse taal, ervaring met werken in Midden-Amerika en kennis van de lokale bestuurscultuur.<sup>58</sup> Deze expertpool is niet alleen kostenefficiënt, maar levert ook op maat gesneden diensten aan de Nicaraguaanse partners. Ambtenaren en stedenbandorganisaties in

<sup>58</sup> Anno 2009/2010 nemen ambtenaren deel uit Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Maastricht, Helmond, Leiden en Delft.

Zoetermeer, Doetinchem en Tilburg zijn over het algemeen positief over de expertpool.<sup>59</sup> Alleen Nijmegen en Utrecht werken met directe één-op-één-uitwisselingen tussen collega's van partnergemeenten, zonder betrokkenheid van de koepel.

Een externe evaluatie van het LOGO South-programma voor Zuid-Afrika, Benin en Indonesië wijst op de kracht van directe contacten tussen collega's: er ontstaan vertrouwensbanden die belangrijk blijken voor een goede uitwisseling van kennis. Maar die evaluatie wijst ook op voordelen van de expertpool, zeker als veel gemeenten in één land actief zijn.<sup>60</sup>

Volgens het LBSNN is er thans meer behoefte aan experts die individueel ambtenaren adviseren en *on-the-job*-trainingen verzorgen, bijvoorbeeld voor de identificatie van potentiële lokale economische ontwikkeling. Om die reden houdt de organisatie vast aan dit model.

### Versterking van lokaal bestuur: activiteiten en resultaten

LBSNN/CNHHN heeft strategische planning bij de partners in Nicaragua op de kaart gezet. Dat geldt in de eerste plaats voor de gemeenten zelf, maar ook voor de lokale organisaties en ngo's die betrokken zijn bij de stedenbanden. Het voorbereiden, formuleren en vaststellen van een gemeentelijk strategisch ontwikkelingsplan was voor de meeste gemeenten een geheel nieuwe ervaring. De plannen zijn over het algemeen geformuleerd met inschakeling van relevante lokale maatschappelijke en productieve actoren. De plaatselijke comités voor gemeentelijke ontwikkeling speelden daarin vaak een belangrijke rol. Inmiddels zijn die beleidsplannen verouderd en is in veel gemeenten ook de politieke context drastisch gewijzigd. Hoewel sommige gemeenten werken aan actualisering valt men meestal terug op diagnoses uit bestaande plannen.

| 77 |

De strategische beleidsplannen hebben niet alleen geholpen om beleid en verantwoording te verbeteren, maar ook de toegang tot externe fondsen vergemakkelijkt, omdat ze een belangrijke voorwaarde waren voor de financiering van nationale fondsen voor sociale projecten en infrastructurele werken.<sup>61</sup> De programma's van Oxfam Novib/PSO en Hivos werken via Nicaraguaanse koepelorganisaties van ngo's en het bedrijfsleven, zoals de Federación de Organizaciones de Desarrollo Económico Local (FODEL) en het Red de Sector

<sup>59</sup> In Doetinchem signaleert men het spanningsveld tussen de autonomie van stedenbandorganisaties en de concentratie van activiteiten bij de landelijke koepel. Ook elders zegt men dat het karakter van de stedenband (vriendschapsbanden met aandacht voor culturele uitwisseling) onder druk komt en dat er minder ruimte is voor eigen initiatieven. Volgens de voormalige coördinator van de stedenband Juigalpa-Den Haag heeft de expertpool waarschijnlijk bijgedragen aan het zwakke draagvlak voor de stedenband in het gemeentelijk apparaat. Via Caminando Juntos worden sinds kort wel gemeentelijke diensten voor voorlichting en communicatie betrokken bij draagvlakversterking in Nederlandse gemeenten.

<sup>60</sup> Universiteit Utrecht en Universiteit van Amsterdam (2010), *Towards improved local governance through strengthened local government – Evaluation of the LOGO South Programme, 2007-2010*. Rapport in opdracht van VNG International.

<sup>61</sup> Zoals van Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), Instituto de Desarrollo Rural (IDR), INVUR (Instituto Nicaragüense de la Vivienda Urbana y Rural), FONADEVO (Fondo Nacional de Desarrollo Forestal).

Privado Local (RSPL).<sup>62</sup> Het idee is dat goed gemeentelijk bestuur actieve participatie van de bewoners vereist. Het is echter de vraag of zo'n nieuwe tussenlaag werkelijk bijdraagt aan de doelmatigheid van de programma's. De rollen van de partners zijn niet altijd duidelijk gescheiden, wat leidt tot overlap of doublures in activiteiten.

### Financiering en belastingen: activiteiten en resultaten

De eigen inkomsten van gemeenten in Nicaragua komen hoofdzakelijk uit inkomstenbelasting, onroerendzaakbelasting (OZB) en afvalheffingen. Voor de inkomstenbelasting wordt 1% van de omzet van alle bedrijven en personen gerekend. Deze is veruit de grootste bron van belastinginkomsten in de gemeenten. De inkomsten uit de OZB zouden veel groter kunnen zijn als er bijvoorbeeld kadasters waren voor het platteland en de belasting werd afgedwongen.

De effectiviteit van LOGO South blijkt uit een vergelijkende analyse van AMNHN van de belastinginkomsten van de aangesloten gemeenten en die van de niet-partnergemeenten. In 2003-2006 wisten de gemeenten die samenwerken met stedenbanden gemiddeld 10% hogere belastinginkomsten te innen dan de overige gemeenten. De partnergemeenten heffen 10% meer OZB dan het gemiddelde van de andere gemeenten. De gemeentelijke inkomstenbelasting in de 14 partnergemeenten laat voor 2004-2008 een opwaartse trend zien.<sup>63</sup> In veel gemeenten is in vier jaar tijd aanzienlijk meer vooruitgang geboekt dan de streefcijfers die de CNHHN had gesteld. Alleen in La Libertad en in San Pedro de Lóvago bleven de gemeentelijke inkomsten uit belastingen in deze periode achter bij de gestelde doelen.<sup>64</sup>

| 78 |

### Lokale economische ontwikkeling: activiteiten en resultaten

In de financieringsvoorwaarden van Caminando Juntos is door Hivos prioriteit verleend aan de uitvoering van economische projecten en beroepsopleiding. De ontwikkeling van economische projecten is onder meer geïnspireerd op de voortgang die daarmee in Utrecht is geboekt (zie box 5.1)

<sup>62</sup> FODEL ontstond in 1997 als samenwerkingsverband van ngo's en stichtingen in Nicaragua die samenwerkten met stedenbandorganisaties, en kreeg in 2003 rechtspersoonlijkheid. Nu zijn achttien ngo's aangesloten, waaronder ook zes in gemeenten die geen stedenband met Nederland onderhouden. Veel ngo's zijn speciaal opgericht om als partner van een Nederlandse stedenbandstichting te fungeren. RSPL (Red de Sector Privado Local) ontstond in 2006 en verwierf juridische status in 2009. Vaak zijn de Kamers van Koophandel lid. Ook het Instituto Nicaragüense de Desarrollo (INDE) is bij RSPL aangesloten.

<sup>63</sup> Het afvalbeheer is in de meeste gemeenten nog verre van kostendekkend.

<sup>64</sup> Voor San Pedro de Lóvago is geen heldere verklaring voor de daling in belastingopbrengsten. In La Libertad is de daling een conjunctureel gegeven waarop de lokale overheid nauwelijks invloed kan uitoefenen. Naast de veeteelt is goudwinning de belangrijkste economische activiteit. In maart 2007 stopte het Canadese mijnbouwbedrijf DESMINIC voor drie jaar vanwege groot onderhoud. 300 werknemers verloren hun baan en inkomen. Als het mijnbouwbedrijf op volle capaciteit werkt, genereert het jaarlijks USD 200.000 aan belastingen voor de gemeente.

### Box 5.1 *Utrecht-León: structurele samenwerking*

De stedenband Utrecht-León is een voorbeeld van een langdurige samenwerking die zich al in een vroeg stadium concentreerde op versterking van gemeentelijke instituties. Dat vertaalde zich in langlopende programma's waarvoor de gemeente Utrecht ook structurele posten op de begroting aanhield. De programma's die met hulp van Utrechtse gemeenteambtenaren in León zijn uitgevoerd, richtten zich onder meer op het ontwerpen van een masterplan voor ontwikkeling, gevolgd door een strategisch ontwikkelingsplan, stadsuitbreiding en woningbouw en capaciteitsontwikkeling. De collega-tot-collega-benadering staat centraal en zes gemeentelijke afdelingen dragen bij met technische samenwerking en eigen middelen. Al sinds begin jaren negentig steunen het ministerie van Buitenlandse Zaken, VNG-International en ook Europese fondsen de projecten. Ook uit die tijd stammen mechanismen om de samenwerking met de andere internationale zustersteden van León te coördineren.

Bron: Lindert, P. van (2009), *Transnational linking of local governments: the consolidation of the Utrecht-León municipal partnership*, in: *Habitat International*, jg. 33, nr. 2, p. 173-180.

Partnergemeenten worden aangemoedigd zogeheten 'integrale gebiedsgebonden ontwikkelingsprojecten' (*proyectos integrales territoriales*, kortweg PIT's) te formuleren. Dat begint doorgaans met een scan van de economische mogelijkheden, uitgevoerd door experts van LBSNN/CNHHN. Idealiter gebeurt dat in samenspraak met bewoners. Inmiddels worden in twaalf van de vijftien partnergemeenten economische projecten voorbereid.

Hoewel op papier gemeente, bedrijven en ngo's moeten samenwerken, gebeurt dat niet altijd. De koepelorganisatie van bedrijven, RSPL, heeft *Agendas económicas* ontwikkeld voor negen gemeenten om investeerders aan te trekken, lokale kennissystemen te ontwikkelen en invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid. In Jinotega, Granada, Estelí, Matagalpa en León is RSPL erin geslaagd thema's uit de *Agendas económicas* in de begrotingen opgenomen te krijgen.

Het Caminando Juntos-programma voor lokale economische ontwikkeling en verbetering van het beroepsonderwijs is nog te recent om al resultaten te tonen. Via fondsenwerving in de Nederlandse gemeenten en verdubbeling van dat bedrag door Hivos konden in 2007 en 2008 20 economische projecten in partnergemeenten worden gefinancierd. In 2009 zijn er vier afgerond, zeven waren in uitvoering en negen andere in voorbereiding. Daarnaast zijn drie projecten voor het beroepsonderwijs uitgevoerd. Nog eens drie zijn in uitvoering en vier in voorbereiding. Box 5.2 toont de belangrijkste projecten voor het beroepsonderwijs.

### Box 5.2 *Caminando Juntos: projecten voor lokale economie en beroepsonderwijs (2007-2008)*

- Jinotega (Zoetermeer): onderzoek naar mogelijkheden tot oprichting van een landbouwschool; ondersteuning tuinbouw.
- San Pedro de Lóvago (Gennep): onderzoek naar mogelijkheden voor beroepsopleiding jonge agrariërs; ondersteuning veecoöperatie en certificering van vee.
- Juigalpa (Leiden): kredietprogramma voor jonge ondernemers in de nijverheid; inrichting van drie opleidingslokalen voor houtbewerking, elektrotechniek en informatica.
- Rama (Maastricht): uitbreiding landbouwschool; onderzoek naar steun aan cacaoöperatie.
- León (Utrecht): haalbaarheids- en marktstudie voor publiek-privaat beurscomplex.
- San Carlos (Groningen): herbouw markthal.
- Estelí (Delft): versterken midden- en kleinbedrijf.
- Chinandega (Eindhoven): ondersteuning landbouwcoöperatie; onderzoek naar versterking van de voedselsector.
- La Libertad (Doetinchem): verharding van de verbindingsweg met Juigalpa; onderzoek naar mogelijkheden voor agrarisch onderwijs in La Libertad.

Andere projecten in de pijplijn richten zich op:

- toerisme (Masaya);
- tuinbouw (León);
- visserij (Puerto Díaz, Juigalpa);
- organische koffie en toerisme (Matagalpa);
- stroomgebiedbeheer (La Libertad).

Bron: LBSNN (2010), *Jaarverslag 2008 Programma Caminando Juntos 2007-2010; evaluatie stedenbanden Nederland-Nicaragua.*

Caminando Juntos wil in de volgende fase meer prioriteit geven aan lokale economische ontwikkeling. Dat betekent dat ook Nederlandse partners veel inspanningen moeten verrichten om de private sector te interesseren voor investeringen, leningen of donaties. De situatie in Nicaragua zelf is verre van gemakkelijk. Hoewel er inmiddels enkele potentieel rendabele PIT's zijn, is de financiering problematisch. Sommige worden alvast door Caminando Juntos gefinancierd.

### Onderwijs: activiteiten en resultaten

De stedenbanden tussen Nederland en Nicaragua vormen geen uitzondering op de regel dat scholenuitwisselingen een geliefd instrument zijn om mondiale burgerschapsvorming onder jongeren te bevorderen. Caminando Juntos heeft echter een andere invulling aan de onderwijsprojecten gegeven. De fondsenwerving in Nederland gebeurt niet meer voor scholen waarmee directe banden bestaan, maar voor basis- en beroepsonderwijs in het algemeen. Nadat CNHHN in samenwerking met het ministerie van Onderwijs en de lokale



partner- ngo's in de betrokken gemeenten een uitgebreide onderwijsscan had gemaakt, zijn onderwijsprojecten met investeringsplannen opgesteld. Dit proces vond plaats in de lokale onderwijscommissie van iedere betrokken gemeente, met vertegenwoordigers van de gemeente, het ministerie, de lokale ngo en eventuele andere deskundigen.<sup>65</sup> De projecten richten zich vooral op de bouw en inrichting van schoolgebouwen, uitbreiding met nieuwe klaslokalen en lesmiddelen voor leerlingen. Soms gaat het ook om voedselverstreking aan de leerlingen of cursussen voor leerkrachten. In 2007 zijn zestien onderwijsprojecten goedgekeurd (uitgevoerd in 2008-2009) en in 2008 nog eens acht.<sup>66</sup>

De impact strekt verder dan deze projecten in de partnersteden alleen. Er bestaat ook nauwe samenwerking met het ministerie van Onderwijs in Nicaragua over de aanpassing van curricula aan de lokale context. CNHHN heeft ook een rol vervuld in het consultatieproces voor het nationale tienjarenplan voor het onderwijs (2011-2020). Voor de ondersteuning van het ministerie zijn onder meer twee Nederlandse onderwijsexperts ingezet.

## 5.4 Het Landelijke Beraad Stedenbanden Nederland Nicaragua: professionalisering en vrijwilligerswerk

Hivos heeft haar steun voor stedenbandenprogramma's met Nicaragua gekanaliseerd via het LBSNN. Deze organisatie is met zijn vertegenwoordiging in Managua, CNHHN, de spil in de organisatie en uitvoering van het programma. Het LBSNN neemt de gemeenten veel taken uit handen door de programma's te coördineren en de projecten te monitoren.<sup>67</sup>

| 81 |

Door de samenwerking met Hivos heeft LBSNN er voor kunnen zorgen dat de deskundigheid in ontwikkelingsthema's en in fondsenwerving werd bevorderd. Door de vele activiteiten in het land heeft het LBSNN de stedenbandorganisaties geprofessionaliseerd. Keerzijde van de medaille is de verzwarening van het takenpakket van de stedenbandorganisaties. In sommige gemeenten is de lat voor fondsenwerving te hoog gelegd. Ook de rapportageverplichting vraagt veel van de organisaties, die grotendeels op vrijwilligers draaien. De grenzen aan de groei lijkt bij veel organisaties bereikt. Belangrijk aandachtspunt is dan ook een juiste balans tussen professionalisering enerzijds en aantrekkelijk blijven voor vrijwilligers anderzijds. Terwijl de gemeentelijke internationale samenwerking per definitie gedecentraliseerd is, vindt via het LBSNN toch weer een sterke bundeling plaats. Lokale overheidspartners in de stedenbanden ontplooiën steeds minder directe contacten. Deze tendens wordt nog versterkt door de concentratie van deskundigheid in de expertpool.

Het LBSNN heeft een strategische benadering van de hulp van stedenbanden ontwikkeld. De staf van CNHHN is goed ingevoerd in de lokale bestuurscultuur en heeft toegang tot relevante nationale instanties, waardoor de programma's goed aansluiten bij wat er op het nationale niveau speelt. Ook in de projecten voor versterking van lokaal bestuur staat de

<sup>65</sup> In een aantal gevallen is ook Plan Nicaragua bij de onderwijsprojecten betrokken.

<sup>66</sup> Van deze acht zijn er drie wegens onvoldoende budget niet door Caminando Juntos maar door het KPA-programma gefinancierd.

<sup>67</sup> Voor LOGO South doet VNG International dit.

strategische benadering centraal. De nadruk op economische projecten in Caminando Juntos sluit goed aan bij de grote vraag naar inkomensgenererende activiteiten. Via de roep om betaalbare huisvesting komen kwesties als grondeigendom en verantwoord grondbeheer aan de orde. Goed lokaal bestuur is niet alleen gebaat bij transfer van technische, bestuurlijke en juridische kennis; ook aspecten van democratische besluitvorming, transparante financiën, en participatie vanuit alle sectoren maken daar deel van uit. Voor deze zaken is veel aandacht.

Het LBSNN is aanjager van nieuwe initiatieven. Het zoekt verbreding van de samenwerking met nieuwe spelers, weet nieuwe financieringsbronnen aan te boren, tilt de kwaliteit van programma's en projecten naar een hoger niveau en bewaakt de focus en de samenhang van de activiteiten in Nicaragua. De expertpool is een nuttig instrument gebleken om de vele partners in Nicaragua zowel algemene steun als adviezen op maat te geven.

Het LBSNN onderscheidt zich ook door zijn politieke en diplomatieke rol in een sterk gepolariseerde samenleving. Voordeel is dat de tegenstellingen op gemeenteniveau minder scherp zijn dan op nationaal niveau. Door de jarenlange ervaring en een uitgebreid netwerk aan contacten kan het LBSNN tijdens werkbezoeken delicate kwesties op een constructieve manier aan bod laten komen.

| 82 |

Zowel Nicaraguaanse als Nederlandse partners hebben veel waardering voor de expertise en kwaliteit van het LBSNN en zijn Nicaraguaanse vertegenwoordiging CNHHN. Wel vindt men dat hun capaciteit te klein is en de organisatie te kwetsbaar is omdat veel kennis en ervaring bij de landelijke coördinator is geconcentreerd. Het LBSNN-bestuur is zich van deze spanning bewust, maar wil pas uitbreiden als definitief bekend is of de huidige subsidies zoals LOGO South en Caminando Juntos ook in de toekomst gegarandeerd zijn.

## 5.5 Conclusies

1. In de drie onderzochte Nederlandse gemeenten is bijgedragen aan consolidering en uitbreiding van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking. Verdieping van draagvlak deed zich vooral voor waar personen of groepen betrokken werden bij concrete activiteiten in Nicaragua.
2. Naast financiering van concrete projecten, zoals de bouw van scholen en klaslokalen en de verschaffing van leermiddelen, hebben de stedenbandprogramma's bijgedragen aan meer structurele oplossingen omdat zij zich niet beperken tot eenmalige dienstverlening of financieringen maar ook geïnvesteerd hebben in beter beleid en beheer in de gemeenten zelf en de verwerving van eigen middelen centraal te stellen.
3. Gemeentelijke organisaties in Nicaragua zijn versterkt op het vlak van planning, financiën en administratie.

4. In de lokale economische ontwikkeling zijn de resultaten nog niet substantieel. Daarvoor is het programma nog te jong. Ook het woningbouwprogramma is pas onlangs opgestart.
5. Het LBSNN heeft bijgedragen aan de professionalisering en een meer structurele (in plaats van geïsoleerde) projectbenadering. De keerzijde is dat het vrijwilligerswerk wordt ondermijnd. Toch lijkt het LBSNN er tot nu toe goed in geslaagd een evenwicht tussen professionalisering en vrijwilligerswerk te bewaren.

# 6

## Kanaalkeuze en complementariteit

Dit hoofdstuk gaat terug naar de hoofdvragen van de evaluatiestudie over kanaalkeuze en complementariteit. De eerste vraag betreft de rechtvaardiging van de kanaalkeuze: beantwoorden de MFO's aan de verwachtingen die er zijn ten aanzien van hun specifieke bijdragen, zoals vastgelegd in de subsidiekaders? Deze vraag is per thema in de voorgaande hoofdstukken aan de orde geweest. In paragraaf 6.1 worden de bevindingen op een geaggregeerd niveau weergegeven en conclusies getrokken. De tweede vraag gaat over de verwachtingen ten aanzien van de complementariteit: op welke terreinen versterken de bilaterale hulp en de hulp via de MFO's elkaar? (6.2) Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele algemene conclusies (6.3)

## 6.1 Kanaalkeuze: de realisatie van de verwachtingen ten aanzien van het medefinancieringskanaal

### Bereik en resultaten

Zoals vermeld in hoofdstuk 2 wordt van de MFO's en hun partners verwacht dat zij goed gepositioneerd zijn om politieke lobbies te organiseren over maatschappelijk belangrijke onderwerpen, zoals milieu, gender of armoede. Zij kunnen daarnaast het maatschappelijk middenveld versterken, de armen bereiken en de betrokkenheid van de Nederlandse bevolking bij ontwikkelingssamenwerking stimuleren.

| 85 |

In de onderzochte periode hebben de MFO's een groot aantal activiteiten (rond de 200 activiteiten met ongeveer 50 tot 70 partnerorganisaties) uitgevoerd die bovendien gespreid zijn over een groot aantal terreinen. Dit maakt inzicht in de effectiviteit van de MFO-activiteiten op een geaggregeerd niveau moeilijk. Alleen waar sprake is van een zekere clustering per thema of subthema en van een zekere omvang van de activiteiten, is het mogelijk uitspraken te doen op een algemener niveau. Dit is het geval bij de activiteiten op het gebied van srgr/gender en bij microfinanciering. Op het gebied van microfinanciering bijvoorbeeld, vertegenwoordigt de financiering door de MFO's 13 % van de totale financiering en bij srgr/gender waren de bijdragen van de MFO's significant (15-25% van de totale financiering en financiering van vrijwel alle belangrijke ngo's op dit terrein). De steun van Hivos voor netwerk- of brancheorganisaties is een voorbeeld van hoe de steun van een MFO bijdraagt aan effecten op een hoger niveau en iets toevoegt dat meer is dan de som der delen.

Voor wat betreft maatschappijopbouw en lobby is vastgesteld is dat vooral Oxfam Novib en Hivos een belangrijke rol hebben gespeeld rond de thema's als srgr, mensenrechten, milieu, en microfinanciering. De MFO's hebben er toe bijgedragen dat tenminste zes Nicaraguaanse organisaties zijn uitgegroeid tot professionele, op hun terrein toonaangevende, nationale instituten die een hoofdrol spelen bij lobby en mobilisatie van de publieke opinie. In een enkel geval (kijkersonderzoek Puntos de Encuentro) is serieus werk gemaakt van meting van de resultaten. In veel andere gevallen konden wel indicaties en voorbeelden van resultaten worden aangedragen, maar de effectiviteit van veel van de activiteiten kon maar zeer ten dele worden vastgesteld. Deels lag dat aan de aard van de activiteiten, maar deels ook aan de kwaliteit van de beschikbare evaluaties en rapportages. IOB heeft hier zelf geen onderzoek naar verricht.

De MFO's hebben hoge prioriteit gegeven aan activiteiten op het terrein van directe armoedebestrijding. Daarvoor zijn een groot aantal uiteenlopende activiteiten op het gebied van economische ontwikkeling gesteund. Vastgesteld is dat de verwachting over het bereik van armen veelal wordt waargemaakt. De MFO's hebben hun activiteiten geconcentreerd op de armste en meest marginale regio's (Noorden en Costa Atlantica) en uit de uitgevoerde deelstudies blijkt dat de belangrijkste doelgroepen van de programma's arme en zeer arme families zijn. Het door IOB uitgevoerde impactonderzoek wijst op verbetering van inkomens en hogere consumptie wat (deels) toe te schrijven is aan de ondersteunende interventies. Bij de steun voor kapitaalvoorzieningen voor MFI's zijn kritische kanttekeningen geplaatst, met name over de gevolgen van de crisis voor de duurzaamheid van de financiering en de geboekte resultaten. Er bestaat weinig inzicht in de resultaten van het relatief grote aantal recentelijk afgesloten en beëindigde projecten door Oxfam Novib en ICCO voor plattelandsontwikkeling.

Zoals al in hoofdstuk 5 te lezen viel, concludeerde onderzoek naar stedenbanden tussen gemeenten in Nicaragua en Nederland dat de financiering uit het MFS bijgedragen heeft aan zowel draagvlakversterking in Nederland als de versterking van het lokale bestuur in Nicaragua.<sup>68</sup>

### De bijdragen en toegevoegde waarde van de MFO's

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de vraag wat de bijdragen van de MFO's zijn geweest aan de behaalde resultaten. De meest in het oog springende waren:

- a) De waardering bij grote(re) intermediaire ngo's voor de continuïteit van de steun en de modaliteit van programmafinanciering in plaats van projectenfinanciering. Daarmee onderscheiden de MFO's zich van veel andere financiers. Zo heeft Oxfam Novib een cruciale rol gespeeld bij de ontwikkeling van Puntos de Encuentros tot een professionele organisatie en het mede mogelijk gemaakt dat deze organisatie vernieuwende initiatieven heeft kunnen ontwikkelen, zoals de vervaardiging van een soapserie voor voorlichting over srgr. Hetzelfde geldt voor de steun van Cordaid aan NITLAPAN. De MFI's waren positief over de wijze waarop de Nederlandse MFO's steun verlenen aan institutionele ontwikkeling. Dit laatste wordt vooral door de grotere MFI's belangrijker gevonden dan de ontvangen kapitaalinjecties, waarvoor inmiddels een relatief groot financieringsaanbod bestaat. Voor Hivos bestaat waardering vanwege de strategische ondersteuning van het netwerk van MFI's ASOMIF en de financiering van specifieke projecten waarvoor elders moeilijk fondsen zijn te verkrijgen.
- b) Op het gebied van certificering is de lange betrokkenheid van Hivos bij de ontwikkeling en versterking van koffiecoöperaties in Las Segovias genoemd, waarbij de aanzet voor certificering in een vroeg stadium is gegeven en de steun langzaam is uitgebreid. Het is een voorbeeld van hoe over een langere periode innovaties zijn gesteund in rurale ontwikkeling. ICCO is thans bezig programma's voor nieuwe producten te ontwikkelen en zet daarvoor eigen technische assistentie in.

<sup>68</sup> Ewijk, E. van en Lindert, P. van (2010), *Draagvlakversterking in Nederland en gemeentelijke ontwikkeling in Nicaragua: de bijdragen van de stedenbanden en het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua*, Den Haag: IOB.

- c) Oxfam Novib en Hivos onderscheiden zich verder door hun langdurige steun aan ngo's en organisaties werkzaam op het gebied van srgr en vrouwenrechten in zowel meer en minder gunstige conjuncturen. Die steun was veel breder dan alleen financieel; andere bijdragen betroffen een kennisprogramma, technische assistentie en het stimuleren van alliantievorming, zowel nationaal als internationaal.
- d) Hivos heeft technische assistentie en capaciteitsopbouw gefinancierd om de activiteiten op het terrein van draagvlakversterking van de stedenbanden te versterken.

In haar rapport over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking twijfelt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over de toegevoegde waarde van de MFO's ten opzichte van Zuidelijke ngo's.<sup>69</sup> Uit bovenstaande inventarisatie is vast te stellen dat de MFO's een toegevoegde waarde hebben op specifieke terreinen. In sommige opzichten zijn ze daarin betrekkelijk uniek, zoals de wijze en modaliteit van steun, de continuïteit en de specifieke aandacht voor politiek gevoelige thema's zoals gender en srgr. Echter, op andere terreinen zijn de MFO's één van de vele financiers, en is het niet goed aan te geven wat daarvan de unieke of toegevoegde waarde is. Een grotere thematische specialisatie vereist de inzet van meer expertise bij de MFO's.

Op het terrein van rurale ketenontwikkeling, certificering en microfinanciering nemen de eisen daarvoor toe. De toegevoegde waarde van de MFO's is hier niet meer vanzelfsprekend, want op deze terreinen zijn thans ook lokale actoren actief, die zelf beschikken over gespecialiseerd personeel en hoogwaardige expertise.

| 87 |

### Onderlinge werkverdeling en afstemming

Vanaf het moment dat MFO's zich meer op prioritaire thema's zijn gaan profileren en onderling moesten gaan concurreren is de onderlinge coördinatie en samenwerking verminderd. MFO's maken, onafhankelijk van elkaar, keuzes voor een verdeling van middelen over thema's, partners, geografische prioriteiten enz. Op het gebied van microfinanciering voor kapitaalversterking en institutionele versterking is aangegeven dat dit negatief heeft gewerkt voor de sector als geheel omdat het gezamenlijke effect van het aanbod van financiering vanuit verschillende bronnen indirect bijgedragen heeft aan de crisis die is ontstaan. De MFO's hebben elk hun eigen partners gesteund, zonder zich voldoende bewust te zijn van de rol die elk speelt in een groter geheel. Omdat de vrouwenbeweging sterk verdeeld is geraakt, is de vraag over synergie tussen de afzonderlijk door MFO's gesteunde organisaties relevant.

Lange tijd hebben er veel doublures bestaan in prioriteiten tussen MFO's. De MFO's hadden ieder hun eigen partners die in meerdere gevallen werkzaam waren op dezelfde terreinen als partnerorganisaties van andere MFO's. In de onderzoeksperiode zijn alle MFO's zeer actief geweest op het terrein van microfinanciering en plattelandontwikkeling. Zowel Oxfam Novib als Hivos steunden gelijksoortige organisaties op het gebied van vrouwenrechten en srgr. Zoals vermeld in hoofdstuk 2 vindt er ook nog al wat dubbelfinanciering plaats: zes partners worden door meerdere MFO's gefinancierd. Alleen Hivos onderscheidt zich

<sup>69</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010), *Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Den Haag: WRR. pp 264-265.

op enkele specifieke thema's van de overige MFO's, zoals informatie en communicatie technologie en cultuur. Terwijl er dus tot voor kort nog een vrij grote mate van overlap bestond in thema's en prioriteiten, is er de afgelopen jaren sprake van een duidelijke werkverdeling. Oxfam Novib en Cordaid zijn zich aan het terugtrekken en Hivos en ICCO hebben thans elk hun thematische en regionale prioriteiten vrij nauwkeurig afgebakend.

Naast de MFO's zijn er overigens nog meerdere andere particuliere organisaties met subsidie van het ministerie actief in Nicaragua. Sommigen hebben een specifiek werkterrein dat niet overlapt met dat van de MFO's. Een voorbeeld is het Nederlands Instituut voor Multipartijen Democratie (NIMD) dat met politieke partijen werkt. SNV is, net als de MFO's, actief op het terrein van rurale ketenontwikkeling en geeft daarbij prioriteit aan capaciteitsopbouw en organisatieversterking. Woord en Daad is een Protestant-Christelijke organisatie die met medefinancieringsgeld actief is op het gebied van landbouw en gezondheid.

## 6.2 De complementariteit met het bilaterale kanaal

### Beleidsformulering

| 88 |

De opvattingen over complementariteit zijn in de loop der tijd aangescherpt. In het subsidiekader voor de periode 2002-2006 (MFP-breed) werd de nadruk gelegd op de comparatieve voordelen van het MFO-kanaal, maar geen nadere invulling daarvan gegeven. In 2004 werd tijdens de begrotingsbehandeling door de minister toegezegd dat er in de partnerlanden beter samengewerkt diende te worden tussen MFO's en de posten.<sup>70</sup> Daartoe werden formele werkafspraken gemaakt. In het subsidiekader voor MFS I (2007-2010) werd complementariteit specifiek ingevuld in de verhouding tot de bilaterale ontwikkelings-samenwerking. Complementariteit wordt omschreven als: 'het beter op elkaar afstemmen van particuliere en bilaterale programma's om elkaars inspanningen te versterken en zo betere resultaten te bereiken'.<sup>71</sup> Omdat er tegelijkertijd veel waarde werd gehecht aan de autonomie van de particuliere organisaties werd hieraan toegevoegd dat complementariteit niet betekende dat de overheid voorschrijft wat de MFO's moesten doen. Niettemin gaf de minister wel aan dat er wel inspanningsverplichtingen bestonden bij zowel het ministerie als bij de MFO's om complementariteit te bereiken.<sup>72</sup> De overheid erkende dus de autonomie van de particuliere organisaties, maar benadrukte ook de noodzaak tot samenwerking.

Complementariteit was een van de criteria voor de beoordeling van de voorstellen van de organisaties die voor subsidie in aanmerking wilden komen.

<sup>70</sup> De werkafspraken zijn vastgelegd in een memo van de Plv DGIS aan de posten (20-12 december 2004) en waarvoor een pilot werd uitgevoerd in acht landen.

<sup>71</sup> Overigens bestaat er nogal wat verwarring rond de begrippen 'complementariteit', 'comparatief voordeel' en 'synergie'. Zie voor een poging tot verheldering: Ministry of Foreign Affairs of Denmark/DANIDA (2008), *Synergies between bilateral and multilateral activities*, Kopenhagen: DANIDA. Bij complementariteit gaat het er bovenal om dat de sterke punten van de ene actor aanvullend zijn op die van de andere actor.

<sup>72</sup> IOB (2009), *Maatgesneden monitoring, het verhaal achter de cijfers* (p. 34-39), Den Haag.



In de uitwerking van de beleidsnotitie is door het ministerie aangegeven dat er verschillende vormen van complementariteit bestaan, variërend van geen contact, informatie-uitwisseling en afstemming tot daadwerkelijke gezamenlijke uitvoering en samenwerking.<sup>73</sup> De beleidskaders spreken zich niet uit over welke vorm van complementariteit de meest gewenste vorm is, maar in de praktijk wordt het geïnterpreteerd als het voornemen om de activiteiten beter af te stemmen en waar mogelijk meer samen te werken.<sup>74</sup>

In april 2009 is een nieuwe beleidsnotitie gepresenteerd die als uitgangspunt dient voor het in oktober gepresenteerde Subsidiebeleidskader voor de periode 2011-2015.<sup>75</sup> In deze notitie worden kritische opmerkingen gemaakt over de huidige praktijk, zoals het gebrek aan samenwerking en versnippering van de particuliere hulp, waaraan ook de MFO's niet zouden ontkomen. Voorgesteld wordt door samenwerking en stroomlijning de effectiviteit en impact van de inspanningen te verhogen en versnippering te vermijden.<sup>76</sup> De nadruk op complementariteit wordt aangescherpt. Ambassades en maatschappelijke organisaties zullen zich extra moeten inzetten om daadwerkelijk inhoud te geven aan de gewenste complementariteit en daarvoor zijn concrete stappen noodzakelijk.<sup>77</sup> Ook wordt de noodzaak voor meer aandacht van complementariteit tussen de maatschappelijke organisaties onderling genoemd. Omdat de particuliere hulp teveel verbrokkeld zou zijn, zijn in het nieuwe beleidskader extra stimuli ingebouwd voor alliantievorming en samenwerking tussen subsidieaanvragers. Hoewel deze notitie als kader dient voor het nieuwe subsidiestelsel, verwijzen veel van de observaties naar de praktijk in de periode waarop deze studie betrekking heeft. Om die reden wordt er hier ook aandacht aan besteed.

<sup>73</sup> Zie het memo van de Plv DGIS aan de posten (20-12 december 2004). Voor de resultaten van een scan van de voortgang daarmee zie Cornelissen, W et al. (2008), *Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*, Rotterdam: SEOR en Samora Consultancy: p.63.

<sup>74</sup> Dat was ook de conclusie van: Cornelissen, W. et al. (2008), *Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*, Rotterdam: SEOR en Samora Consultancy: "Het concept complementariteit is verre van eenduidig" (p.60). In dit rapport wordt gesteld dat er in de praktijk een grote mate van diversiteit is aan complementariteit en dat ondanks de onduidelijkheid over het concept het idee dat men 'samen meer kan bereiken' en dat 'duplicatie voorkomen dient te worden' breed gedragen. (pp. 60 en 61)

<sup>75</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, maatwerk, meerwaarde*, 14 april 2009.

<sup>76</sup> Om die reden is het aantal organisaties dat in aanmerking komt verminderd tot ten hoogste 30.

<sup>77</sup> Dat komt ook tot uiting in de voorwaarde dat 60% van de middelen besteed moet worden in een van de partnerlanden van de bilaterale hulp en dat in de nieuwe aanvragen aangegeven moet worden hoe het voorgestelde programma zich verhoudt ten opzichte van het bilaterale programma. Voorts wordt aangegeven dat om impact te hebben, er een programma uitgevoerd moet worden dat "substantieel" is. Als leidraad daarvoor geldt dat de gedachten uitgaan naar een programma van minimaal EUR 500.000 op jaarbasis per land en per organisatie (of alliantie van organisaties).

### De prioriteiten van de bilaterale hulp en van de MFO's

Voor de evaluatie van de complementariteit in het geval van Nicaragua is eerst nagegaan hoe zich de prioriteiten van de bilaterale hulp verhouden tot die van het MFO-kanaal.

De totale bilaterale hulp in de periode 2005-2008 bedroeg EUR 94,5 miljoen (ongeveer EUR 24 miljoen op jaarbasis). De uitgaven van de MFO's in dezelfde periode bedroeg EUR 25,7 miljoen (ongeveer EUR 6,4 miljoen op jaarbasis). In tabel 6.1 is een vergelijkend overzicht per sector of thema van de uitgaven van de bilaterale hulp en de MFO's opgenomen.

Sector/thema	Bilaterale samenwerking		MFO's <sup>a</sup>	
	Totale bedragen	In %	Totale bedragen <sup>b</sup>	In %
Economische ontwikkeling (ondernemersklimaat, milieu)	11,9	13	18,2	71
Gezondheidszorg (incl. srgr en HIV-aids)	23,1	24	1,6	6
Goed bestuur, democratisering en gender	5,3	6	4,7	18
Algemene begrotingssteun met als belangrijkste doel goed bestuur	36	38		
Silent Partnership onderwijs	18,2	19		
Overig			0,8	3
Noodhulp			0,3	1
<b>Totaal</b>	<b>94,4</b>	<b>100,0</b>	<b>25,7</b>	<b>100,0</b>

*a De bestedingen van de afbouwsubsidie aan Plan International zijn hier niet in opgenomen.*

*b Bedragen zijn afgerond naar boven.*

*Bron: Piramide en jaarverslag 2009 van de Nederlandse ambassade in Managua, IOB-bewerking.*

Voor de ambassade waren de inspanningen en uitgaven op het gebied van goed bestuur en democratisering de belangrijkste prioriteit. Met begrotingssteun en afzonderlijke projecten voor goed bestuur is getracht daar aan bij te dragen. De prioriteit van de MFO's ligt qua bestedingen meer bij duurzame economische ontwikkeling.

In tabel 6.2 is een overzicht uitgewerkt van een vergelijking van de prioriteiten per thema en subthema's waarbij in de laatste kolom zijn observaties over de complementariteit geplaatst.

Tabel 6.2 Vergelijking inzet en prioriteiten bilaterale kanaal en MFO's met observaties over complementariteit tussen beide kanalen per thema			
Thema	Bilateraal	MFO's	Observaties over complementariteit
Goed Bestuur en democratisering	Algemene begrotingssteun (ABS)		MFO's en hun partners aanvankelijk wel betrokken bij steun aan PRSP maar speelden geen rol in debat over ABS of bij monitoring van indicatoren van performance framework.
	Anti-corruptie	Mensenrechten en anti-corruptie via CENIDH	Falen van met bilaterale hulp gesteunde ombudsmanprogramma betekent sterke stijging vraag naar dienstverlening CENIDH.
	Versterking politieke partijen en parlement		MFO's hebben geen activiteiten op dit terrein want er is een door het ministerie gefinancierd gespecialiseerd instituut: NIMD.
	Uitvoeringscapaciteit ministerie van Financiën		Geen samenwerking; wordt beschouwd als typisch bilaterale activiteit.
	Versterking maatschappelijk middenveld via ngo's vooral gericht op bevordering participatie van de bevolking en maatschappelijke organisaties in beleid en bestuur.	Via intermediaire ngo's alleen op specifieke thema's. Via Stedenbanden ook bijdragen aan lokaal bestuur en enkele kleine ICCO projecten in Costa Atlantica.	Deels overlappend: zie paragraaf 6.3. Maar MFO's zijn met uitzondering van stedenbanden niet erg actief meer op gebied van participatie in bestuur of monitoring van overheidsbeleid.
Milieu		Centro Humboldt via Hivos	Geen prioriteit voor de ambassade.
Srg	Afschaffing verbod op therapeutische abortus via lobby bilateraal en via ABS.	Lobby en beleidsbeïnvloeding voor stopzetten therapeutische abortus en vrouwenrechten in algemeen.	Hoewel er geen operationele samenwerking bestaat is er sprake van complementariteit waarbij sterke punten van elk kanaal benut worden: ambassade lobby bij overheid en MFO-partners mobiliseren maatschappelijk middenveld en de publieke opinie.
	Srg fonds voor versterking vrouwenorganisaties	Versterking ngo's en vrouwenorganisaties	Deels overlappend omdat soms dezelfde partners worden gefinancierd; deels aanvullend (zie paragraaf 6.3)

	Verskillende grote projecten voor voorlichting en dienstverlening op terrein van srgr.	Meerdere partners (MAM, Si Mujer) verlenen diensten op het terrein van srgr.	Ambassade werkt vooral met grote programma's via multilaterale organisatie (UNFPA) of ngo's voor specifieke taken; MFO's partners verzorgen veelal dienstverlening op lokaal niveau of met middelen die ander publiek bereiken.
Sociale sectoren	Grote inzet via sectorsteun aan Basisonderwijs en Gezondheid.	In recent verleden hadden ICCO en Cordaid gezondheids-programma's.	Geen overlapping maar in het recente verleden ook geen complementaire rol MFO partners bij monitoring nationale gezondheidszorg in marginale regio's.
	Sectorsteun aan basisonderwijs.	Alleen kleinschalige onderwijs- activiteiten stedenbanden	Geen overeenkomst in prioriteit.
Economische ontwikkeling	Bepaalde inzet microfinanciering vooral voor coöperaties	Grote inzet microfinanciering	Aanvullend; elk eigen segment. Zeer indirecte complementariteit tussen steun aan mkb door ambassade en steun aan microfinanciering door MFO's.
	Rurale ketenontwikkeling	Certificering en rurale ketenontwikkeling	Bij recente start rurale ketenprogramma's van de ambassade is wel overleg geweest maar is er geen operationele samenwerking.

Uit bovenstaande overzichten kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. De belangrijkste overeenstemming tussen het bilaterale kanaal en de MFO's ligt op het vlak van de prioriteit rond srgr en gender. Hoewel de activiteiten van de MFO's op het terrein van srgr en vrouwenrechten weliswaar niet actief gecoördineerd worden, zijn deze wel complementair aan het bilaterale kanaal. De ambassade pleit voor veranderingen in het beleid en tegen het verbod op therapeutische abortus, zowel in haar dialoog als in andere contacten met de overheid, terwijl de MFO's activiteiten steunen gericht op het vinden van draagvlak voor diezelfde veranderingen in de maatschappij. In dit geval kan dus betoogd worden dat activiteiten elkaar versterken: de activiteiten vullen elkaar goed aan en de specifieke sterke punten van beide kanalen worden benut.<sup>78</sup>
2. Op het gebied van maatschappijopbouw en lobby zijn alleen Hivos en Oxfam Novib actief. De activiteiten van CENIDH (mensenrechten en rechtsbijstand) sluiten goed aan bij activiteiten van de ambassade. Op andere terreinen is er niet of nauwelijks sprake van complementariteit. Met de terugtrekking van Oxfam Novib lopen de bestedingen voor maatschappijopbouw en lobby verder terug.

<sup>78</sup> Zie hoofdstuk 7 van IOB (2010), *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008*, Den Haag; Ministerie van Buitenlandse Zaken.

- ICCO heeft aangekondigd in de nieuwe subsidieperiode EUR 500.000 aan dit thema te willen besteden.
3. Op het terrein van de steun aan het mkb en microfinanciering is er wel een duidelijke taakverdeling en hebben ambassade en de MFO's elk hun eigen segment. Er vindt informatie-uitwisseling plaats, maar geen actieve samenwerking. Deze zo in de praktijk gegroeide werkverdeling wordt niet benut om elkaars activiteiten te versterken.
  4. In de bilaterale hulp is de ontwikkeling van programma's voor rurale ontwikkeling een recente prioriteit. De uitvoering van deze programma's is in handen van publiek-private en private stichtingen. Van de MFO's werkt Hivos op regionaal niveau op het gebied van koffie, maar er is geen samenwerking vanuit de ambassade met Hivos op dit terrein. ICCO dekt een heel ander segment: kleine beginnende organisaties. Er is met ICCO wel overleg geweest over samenwerking, maar er is toen vastgesteld dat de aard en de schaal van de activiteiten te veel verschillen om tot operationele samenwerking te komen. Enerzijds kan men dus stellen dat er een werkverdeling is en met eigen partners wordt gewerkt, maar anderzijds vindt er geen actieve samenwerking plaats en sluiten de activiteiten van de MFO's niet aan bij de door de ambassade gesteunde instellingen en andersom.
  5. De bilaterale hulp is voor een belangrijk deel (43%) bestemd voor sociale sectoren. De MFO's zijn op die terreinen niet meer actief en in het recente verleden heeft er ook geen samenwerking plaatsgevonden.
  6. Het door Hivos gesteunde stedenbanden programma van LSBNN werkt hoofdzakelijk op lokaal niveau en er is geen directe bemoeienis van de ambassade op het terrein van decentralisatie. De ambassade hecht wel veel waarde aan de activiteiten van stedenbanden en vindt dat deze goed aansluiten op de behoefte om van onderop aan verandering te werken. Met de draagvlakactiviteiten van stedenbanden vervult Hivos de verwachtingen over de bijdragen van de MFO's op dit punt.

### Directe financiering van ngo's

Een ander thema dat relevant is voor complementariteit is de taakverdeling bij de financiering van maatschappelijke organisaties en ngo's. Uitgangspunt voor de werkverdeling tussen de MFO's is dat de bilaterale ontwikkelingsamenwerking zich in de eerste plaats richt op de samenwerking met de overheid, en dat de MFO's een cruciale rol spelen in de versterking van de civil society. Die taakverdeling verhindert overigens niet dat ambassades ook rechtstreeks ngo's en andere particuliere organisaties steunen. In veel gevallen wordt bijvoorbeeld voor corruptiebestrijding of ter ondersteuning van het sectorbeleid naast de overheid ook direct met ngo's gewerkt.<sup>79</sup> De laatste jaren is directe financiering door ambassades juist toegenomen en een inventarisatie over 2008 gaf aan dat er in de partnerlanden door de ambassades de activiteiten van maatschappelijke organisaties voor in totaal EUR 145 miljoen worden gesteund.<sup>80</sup> In de beleidsnotitie voor het MFS 2 wordt aangegeven dat het een expliciet voornemen is om de directe financiering in belang en omvang te laten toenemen.

<sup>79</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), *Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: 'Samenwerken, maatwerk, meerwaarde'*, Den Haag, p. 17.

<sup>80</sup> Zie website ministerie van Buitenlandse Zaken [www.minbuza.nl/subsidies](http://www.minbuza.nl/subsidies): "Directe financiering via ambassades van maatschappelijke organisaties in ontvangende landen 2008".

Tabel 6.3 biedt een overzicht van de bestedingen per kanaal van de totale Nederlandse hulp aan Nicaragua (d.w.z. inclusief subsidies aan andere particuliere organisaties en semi-overheidsinstellingen).

<b>Tabel 6.3 Kanalisering Nederlandse hulp aan Nicaragua, 2005-2008</b> (in EUR mln. en in % van totale hulp) <sup>c</sup>			
<b>Kanaal</b>	<b>Bedrag</b>	<b>Verdeling per kanaal</b>	<b>Kanaalverdeling vanuit ministerie volgens begroting</b>
Multilateraal via contributies en bijdragen aan speciale fondsen zoals het Global Fund en het Fast Track Initiative voor basisonderwijs.	3,0 <sup>a</sup>	8,5% multilateraal	2,0%
Multilaterale organisaties direct door de ambassade (bilateraal).	9,5		68,4% (alle hulp via ambassade) <sup>b</sup>
Bilateraal via centrale overheid Nicaragua en private kanalen, incl. Begrotingssteun.	72,0	49,5% bilateraal	29,5%
Ngo's en particuliere stichtingen direct door de ambassade (bilateraal)	18,2	42,0% particulier	
Ngo's via het MFS en subsidies van gespecialiseerde Nederlandse semi-overheidsinstellingen	43,0		
<b>Totaal</b>	<b>145,7</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

a Schatting op basis van omrekening Nederlandse contributies naar landenbudgetten van multilaterale organisaties.

b Formeel gesproken is het budgethouderschap van algemene begrotingssteun gedeeld met het ministerie en wordt het silent partnership voor onderwijs vanuit het ministerie behandeld.

c De overzichten van de bestedingen per kanaal wijken iets af van de database die gebruikt is voor tabel 6.1. Daardoor valt het totaal bilaterale hulp hier wat hoger uit.

Uit dit overzicht blijkt dat;

- De totale hulp die het ministerie van Buitenlandse Zaken via het particuliere kanaal besteedt (hetzij via de ambassade of via het MFS en andere gesubsidieerde Nederlandse organisaties als SNV) bedraagt EUR 61 miljoen bedraagt; dit maakt 42% van de totale Nederlandse hulp uit.
- Directe financiering van ngo's en andere particuliere initiatieven door de ambassade vindt plaats voor een bedrag van EUR 18,2 miljoen. De omvang van directe financiering door de ambassade neemt vanaf 2009 snel toe. Deels komt dat door het wegvallen van de algemene begrotingssteun en deels omdat de ambassade meer is gaan samenwerken met particuliere initiatieven op het gebied van rurale ketenontwikkeling.

Directe financiering gebeurt op twee manieren:

1. *Project- en programmafinanciering* van uitvoerende ngo's of particuliere instellingen. Daarbij worden de ngo's als een gewone uitvoerder van een project behandeld en is de relatie sterk projectgericht. Op het gebied van srg en gezondheidszorg zijn op deze wijze meerdere (internationale en nationale) ngo's gefinancierd. Zo is er een concreet project voor de preventie van baarmoederhalskanker dat wordt uitgevoerd door het ministerie en een ngo. Een ander project betreft de *social marketing* van condooms, dit project wordt uitgevoerd door een gespecialiseerde Noord-Amerikaanse ngo.<sup>81</sup> Op het gebied van economische ontwikkeling (mkb en rurale ketenontwikkeling) worden de activiteiten van nationale particuliere stichtingen gefinancierd. Een voorbeeld is de financiering van het programma voor technische assistentie aan midden- en kleinbedrijf van het werkgeversinstituut Instituto Nicaraguense de Desarrollo (INDE). De ambassade financiert verder een project voor ecotourisme van de stichting voor sociale programma's van een van de grootste ondernemersgroepen in het land: de Stichting Pellas.
2. *Deelname aan multidonorfondsen voor ngo's* rond specifieke thema's. Het gaat daarbij om een gezamenlijk programmabudget van donoren. Voor de verschillende subsidierondes kunnen ngo's projectvoorstellen indienen. Voor beheer en toezicht wordt een *lead donor* aangewezen. De ambassade participeert in een tweetal fondsen.

a) *Het gemeenschappelijk fonds voor steun aan het maatschappelijk middenveld.* Doel is bij te dragen aan beter en democratisch bestuur.<sup>82</sup> Het gaat er daarbij vooral om de participatie van burgers bij lokaal bestuur en meer sociale controle op het overheidsbeleid te bevorderen. De begroting van het fonds voor de eerste fase (2006-2008) was USD 4,5 miljoen, waaraan Nederland 7,5% bijdroeg. In het geval van het Fonds voor Goed Bestuur zijn in drie rondes zo'n 70 projecten goedgekeurd.<sup>83</sup> Een vierde ronde was eind 2009 nog in uitvoering.

| 95 |

Het uitvoerende secretariaat is via een aanbesteding gegund aan een consortium van West-Europese ngo's onder leiding van Oxfam UK, waaraan ook Oxfam Novib deelnam. Oxfam Novib droeg ook financieel bij uit medefinancieringsfondsen.

b) *Het multidonorfonds voor gelijkheid en seksuele en reproductieve rechten.* De steun is bedoeld voor projecten van ngo's en andere particuliere organisaties, maar ook om de onderlinge samenwerking te bevorderen, het overheidsbeleid kritisch te volgen en onderzoek te doen.

<sup>81</sup> Het gaat hierbij om PSI/PASMO: Population Services International en Pan American Social Marketing Organization.

<sup>82</sup> De officiële doelstelling is: 'Bij te dragen aan democratisch bestuur, het verbeteren van de resultaten van de dialoog tussen de staat en samenleving door de capaciteit van het maatschappelijk middenveld om op nationaal en lokaal niveau initiatieven te nemen die van invloed zijn op het overheidsbeleid en de nationale agenda'. Citaat uit Embajada Real de Dinamarca (2006), *Documento de Base Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua*, Managua: Ambassade van Denemarken.

<sup>83</sup> Dit is inclusief een kleine extra ronde (drie projecten), bedoeld om snel te reageren op de politieke situatie van 2008. Die extra ronde is niet apart opgenomen in de administratie van het fonds. De uitvoering kreeg veel tegenwerking van de Nicaraguaanse regering, die in 2008 Oxfam UK en enkele gefinancierde organisaties beschuldigde van oppositie tegen president Ortega. Donoren hebben in publieke verklaringen de beschuldigde organisaties verdedigd.

De ambassade stelde voor 2006-2009 ruim EUR 650.000 beschikbaar. Volgens de tussentijdse evaluatie van het sgrg fonds waren van 2006 tot en met april 2008 in totaal 60 projecten goedgekeurd met een waarde van USD 3,8 miljoen; 14% hiervan had betrekking op therapeutische abortus en de rest op andere gebieden van sgrg.<sup>84</sup> Aanvankelijk was het beheer uitbesteed aan een Zweedse ngo en vanaf 2009 aan Hivos.

De eerste externe evaluatie van het fonds voor goed bestuur, medio 2009, betrof een twintigtal geselecteerde projecten uit de eerste en tweede ronde.<sup>85</sup> De activiteiten bleken zich in vrijwel alle gevallen te beperken tot training en scholing van buurtbewoners, jeugd of gemeenschapsleden. Over de bijdrage daarvan aan zeggenschap in en deelname aan lokale besluitvorming is de evaluatie weinig positief. Veel activiteiten waren eenmalig en kortstondig en het is dan ook moeilijk voorstelbaar dat zij op de langere duur effect sorteren. Wel vormden volgens de evaluatie sommige projecten een goede basis voor vervolgactiviteiten. Een van de grootste kritiekpunten uit de evaluatie is het gebrek aan samenhang tussen en coördinatie van de uit het fonds gefinancierde activiteiten; bovendien is het verband met reeds bestaande initiatieven onduidelijk.<sup>86</sup> De nieuwe opzet van het fonds is daarom aangepast. Er wordt nu ook met de fondsen meer samenwerking met grotere intermediaire ngo's gezocht, waaronder partners van de MFO's.

| 96 |

De tussentijdse evaluatie van het sgrg fonds wees eveneens op de grote spreiding van projecten (thematisch en geografisch), wat ten koste ging van de efficiëntie en de effectiviteit. Kritische opmerkingen waren er over de korte looptijd van de projecten (6-12 maanden) en het gebrek aan een integrale aanpak van geweld. De pogingen om met dit fonds de dialoog te bevorderen tussen overheid en maatschappelijke organisaties is slechts in beperkte mate gelukt. De onderlinge samenwerking tussen zulke uiteenlopende organisaties bleek moeizaam en het was onmogelijk om tot een gemeenschappelijk voorstel over sgrg te komen.

<sup>84</sup> Grupo de donantes del Fondo para la Equidad y los Derechos Sexuales y Reproductivos (2008), *Revisión de Medio Término del Período Piloto del FED, 2006-Abril 2008. Informe Final, Volumen I Documento principal*. Clarity ApS: 8 de junio 2008.

<sup>85</sup> Castillo, H. en Pineda, C. (2009), *Fondo Común, Evaluación Técnica*, Managua. De selectie van projecten was gebaseerd op de duur van de activiteiten: minder en meer dan een jaar.

<sup>86</sup> De evaluatie laat overigens na om de projecten in de lokale of thematische context te plaatsen.



Een vergelijking tussen directe financiering door de ambassade en de rol van de MFO's levert de volgende bevindingen op:

Directe financiering door de ambassade van programma's van ngo's verschilt van de MFO-financiering in meerdere opzichten:

- a) Bij directe financiering gaat het om grotere sterk gespecialiseerde instituten die een specifieke expertise hebben: de marketing van condooms, de bedrijfsmatige ervaring gebundeld in het werkgeversinstituut, of de ondernemersgroep die wordt benut voor programma's voor het mkb of voor toerismeontwikkeling enz. MFO partners zijn veelal wel thematisch gespecialiseerd maar met een breed pakket aan activiteiten en met duidelijke maatschappelijke en politieke doelstellingen.
- b) Directe financiering is voor de uitvoering van een concreet programma, terwijl MFO-financiering veelal een bredere programmasteun over een langere periode omvat.
- c) De begroting van activiteiten die met directe financiering worden gefinancierd is vele malen hoger dan de MFO-financiering per partner.
- d) De besluitvorming voor directe financiering door de ambassade vindt plaats in het kader van de sectorsteun en de besluitvorming van MFO-financiering staat daar los van.

In het geval van de directe financiering via de multidonorfondsen zijn de volgende observaties van belang:

- a) Onder de ontvangers van beide multidonorfondsen zijn ook enkele partners van MFO's, maar verder betreft het voornamelijk lokale organisaties die niet (rechtstreeks) door de partners van de MFO's worden gesteund. Beide fondsen bieden concrete projectfinanciering die qua activiteiten en financiering scherp is afgebakend, terwijl de MFO's veel aan institutionele of programmafinanciering doen.
- b) Vanwege de kritiek op de werkwijze van de fondsen bestaat thans weer de tendens om meer fondsen via grotere ngo's te kanaliseren of deze ngo's een grotere rol te laten spelen bij de begeleiding van de te financieren lokale organisaties. Vanuit dat perspectief is het waarschijnlijk dat er weer meer met MFO-partners zal worden samengewerkt.
- c) De Nederlandse MFO's zijn bij beide fondsen als uitvoerder en beheerder betrokken. In deze gevallen zijn ze dus uitvoerder van een bilateraal programma. Hoe deze rol zich dan weer verhoudt tot de rol van MFO en financier van programma's op dezelfde terreinen zal in de praktijk moeten blijken.

Vanwege de grote verschillen in doelstellingen en type programma's is het moeilijk, zonet onmogelijk, de effectiviteit van directe financiering te vergelijken met die van de MFO's. In het geval van de financiering door de ambassade van INDE is het oordeel van de evaluatie positief en is er veel waardering voor de technische capaciteit van deze Nicaraguaanse instelling. De ervaringen met directe financiering door multidonorfondsen zijn, zoals vermeld, nogal gemengd. Zoals eerder vermeld is de begeleiding van de gefinancierde organisaties moeizaam en beperkt en ontbreekt het aan samenhang tussen de gefinancierde en reeds bestaande activiteiten. In de nabije toekomst zal moeten blijken of de aangekondigde verbeteringen doorzetten. Het oordeel over de effectiviteit van de programma's van de private en publiek-private stichtingen kan nog niet worden gegeven omdat deze programma's nog maar recent gestart zijn.

### Het overleg tussen de ambassade en de MFO's.

Bij zowel de ambassade als bij de MFO's is er veel aandacht voor regulier overleg en informatieuitwisseling. Er bestaat een jaarlijks overleg tussen ambassade en particuliere organisaties, waaronder de MFO's. Het voorzitterschap van dit overleg rust bij Hivos. Aan deze bijeenkomsten nemen de vertegenwoordigers van de regionale kantoren deel, en in het geval van Oxfam Novib en Cordaid komen de vertegenwoordigers uit Nederland over. De ambassade en particuliere organisaties informeren elkaar over de werkzaamheden en plannen en bespreken daarnaast de mogelijkheden voor samenwerking. Er zijn drie thematische werkgroepen gevormd, maar die hebben nauwelijks gefunctioneerd. De partnerorganisaties participeren niet in het overleg tussen de ambassade en de MFO's. De ambassadeur heeft de afgelopen jaren met grote regelmaat MFO's bezocht en door het ministerie zijn meerdere bijeenkomsten in Nederland georganiseerd voor overleg tussen de ambassadeur, de Directie Westelijk Halfmond en de MFO's (en andere particuliere organisaties).

MFO's spelen een beperkte rol in het debat over de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Nicaragua en hebben nauwelijks of een beperkte rol gespeeld bij de strategische meerjarenplannen van de ambassade of bij de ontwikkeling van het beleid per sector. Volgens de ambassade zijn de MFO's te weinig uitgerust om met landenspecifieke kennis een actievare rol te spelen bij de discussies over het Nederlandse beleid. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de MFO's meer gefocust zijn op themabeleid. Anderzijds heeft de ambassade onvoldoende getracht de kennis en ervaring van de partnerorganisaties van de MFO's ter betrekken bij de beleidsontwikkeling. Goede afstemming bestond er wel tussen de ambassade en het LBSNN toen het na de gemeenteraadsverkiezingen van 2008 moeilijk was een standpunt te bepalen over voortzetting van de samenwerking met gemeenten waar de burgemeester op een niet transparante wijze gekozen was.

| 98 |

## 6.3 Conclusies

In hoofdlijnen voldoen de MFO's aan de belangrijkste opdracht die vermeld staat in het beleidskader. De activiteiten die worden ondernomen corresponderen met de belangrijkste doelstellingen en werkterreinen die in het beleidskader zijn vermeld. Op het gebied van maatschappijopbouw en lobby kunnen wel voorbeelden van effectiviteit worden aangedragen, maar is er geen systematisch overzicht van de effectiviteit. Met economische programma's worden armen bereikt en de bevindingen van de casestudies zijn positief over de effecten van de activiteiten.

Er bestaan in Nicaragua verschillende vormen van complementariteit. Bij zowel de ambassade als de MFO's is sprake van veel politieke wil voor overleg en informatieuitwisseling en deze heeft dan ook regelmatig plaats gevonden. Op het gebied van srgr en gender is er sprake van complementariteit met het bilaterale kanaal omdat beide kanalen doen waar ze geacht worden goed in te zijn en de effecten van elkaars inspanningen versterkt worden. Op andere terreinen is er wel sprake van informatieuitwisseling en afstemming maar niet van operationele samenwerking. Omdat er in de beleidskaders geen eenduidige invulling

aan complementariteit is gegeven, kunnen op grond van de beleidskaders geen precieze uitspraken worden gedaan over in welke mate de MFO's aan de verwachtingen voldoen.

Er zijn tenminste drie redenen waarom de goede verhoudingen tussen ambassade en de MFO's toch niet tot meer operationele samenwerking heeft geleid.

- a) De besluitvorming over de activiteiten in zowel het geval van de bilaterale samenwerking als de MFO's vindt onafhankelijk van elkaar plaats en is sterk afhankelijk van de beleids- en financiële kaders zoals die worden vastgesteld op de respectievelijke hoofdkwartieren. De MFO's zijn sterk afhankelijk van de ruimte en mogelijkheden die de subsidie van het ministerie hen geeft.
- b) De invulling van complementariteit is niet eenduidig en de MFO's werden er tot voor kort ook niet op afgerekend omdat verwezen werd naar hun relatieve autonomie.
- c) De schaal en aard van de activiteiten van beide kanalen verschillen sterk. Voorbeelden zijn de activiteiten in de houtsector waar de ambassade EUR 3 miljoen bijdraagt aan een groot programma tegenover de bijdrage van ICCO aan een lokaal initiatief van EUR 60.000.

De bevordering van participatie van de bevolking en maatschappelijke organisaties is veelal als een specifiek werkterrein van MFO's beschouwd. Geconstateerd is dat de activiteiten van de MFO's gezamenlijk op het gebied van maatschappijopbouw en lobby sterk zijn teruglopen. Dat komt deels door de terugtrekking van Oxfam Novib en deels omdat ICCO weinig activiteiten uitvoert op dit terrein. Alleen Hivos is nu nog systematisch actief op dit terrein. Terwijl de ambassade groot belang hecht aan het steunen van maatschappelijke organisaties die een belangrijke bijdrage leveren aan het bevorderen van goed bestuur, zijn de MFO's nog maar beperkt actief zijn op dit terrein. De ambassade participeert actief in het creëren van nationale financieringsmechanismen daarvoor via de multidonorfondsen, maar de start van die initiatieven is niet zonder problemen geweest.

Met het wegvallen van de algemene begrotingssteun en de moeizamere samenwerking met de centrale overheid op het gebied van goed bestuur is de omvang van ngo-financiering door de ambassade toegenomen. Vanaf 2009 besteedt de ambassade meer middelen via ngo's en andere particuliere kanalen dan de totale bestedingen van de MFO's. In Nicaragua is de traditionele taakverdeling, waarbij de bilaterale hulp zich op de overheid richt en de MFO's op de particuliere organisaties, daarmee veel minder scherp geworden in de afgelopen jaren. Tussen de ambassade en de MFO's bestaat geen expliciete werkverdeling over de financiering van ngo's en maatschappelijke organisaties.



## Bijlage 1 Over IOB

### Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 101 |

### Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

### Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken.

### Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkteerrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. Voorts wordt vanaf de jaren negentig samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de

uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden bij impactevaluatie. Met ingang van 2007 onderneemt IOB ook beleidsdoorlichtingen als een vorm van evaluatie.

## Bijlage 2 Terms of reference

De ToR voor de studies over het MFS zijn in verschillende stadia vastgelegd in documenten en ToR's.

### 1. Algemene ToR voor de landenstudie

De eerste globale opzet is opgenomen in de algemene ToR voor de landenstudie; daarin werd voor het onderdeel MFO's vermeld:

Deze deelstudie zal drie thema's omvatten:

- a) *Een algemene analyse van de activiteiten van door de Nederlandse overheid gesubsidieerde activiteiten van particuliere organisaties.*

De evaluatie zal de activiteiten van de Nederlandse MFS- en andere private non-profit organisaties in Nicaragua in kaart brengen en bestuderen hoe deze activiteiten te plaatsen zijn in de bredere context van de relatie overheid, donoren en andere ngo's. Specifieke vragen betreffen de toegevoegde waarde van de Nederlandse inbreng, onderlinge samenwerking en complementariteit met het bilaterale kanaal.

- b) *De bijdragen aan rurale en productieve ontwikkeling.*

De belangrijkste activiteiten op dit terrein betreffen microfinanciering en steun aan producenten om hun agrarische productie en de vercommercialisering ervan te verbeteren. De inzet hierbij is om impact van rurale productie- en keurmerkactiviteiten te evalueren op het niveau van de bevolking. Daarbij wordt bestudeerd of de verwachte voordelen op het niveau van de bevolking (ontvangers van krediet, leden van een coöperatie e.a.) zich ook effectief voordoen. Dit wordt onderzocht door een aantal indicatoren dat betrekking heeft op inkomen en bestedingen van deze groep te vergelijken met die van een controlegroep. Uitvoering van dit onderzoek is afhankelijk van overleg met betrokken organisaties en de uitkomst van vooronderzoek dat in april/mei plaatsvindt.

- c) *Decentralisatie en versterking van gemeenten en civil society.*

De studie kan deels voortbouwen op de deelrapporten van IOB-evaluatie over de Gemeentelijke Internationale Samenwerking/VNG International (2004), eerder evaluatieonderzoek naar *civil society* in Nicaragua<sup>87</sup> en ander onderzoek. Voor deze deelstudie zal in de maanden mei en juni eerst een voorbereidend onderzoek worden verricht waarna definitieve besluitvorming over dit onderzoek kan plaats vinden en een specifieke ToR voor deze deelstudie zal worden geschreven.

### 2. Document over de opzet van de evaluatie van het MFS in Nicaragua

In juli 2009 is op basis van de voorstudies een eerste algemene document voor de opzet van de gehele deelstudie uitgewerkt.

Een korte samenvatting daarvan is hierna weergegeven.

<sup>87</sup> Bijvoorbeeld: Biekart, K. & Morales Gamboa, A. (2001) *The contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua. Synthesis report.*

### Benadering

In het geval van deze evaluatie ligt het accent op de landencontext als uitgangspunt om thematisch beleid te evalueren. De karakteristieken van het land vormen het referentiekader voor de beoordeling van thematisch beleid. Door de evaluatie te beperken tot een land kan in de evaluatie systematischer aandacht worden gegeven aan de specifieke kenmerken van de landencontext die van invloed zijn op de uitvoering van de activiteiten. Bovendien kan gezien worden hoe deze keuzes die MFO's gemaakt hebben voor wat betreft prioriteiten, bestedingen en partners uitpakken binnen de context van Nicaragua en hoe deze zich verhouden ten opzichte van het bilaterale kanaal.

Bij de opzet van een landevaluatie moet wel rekening gehouden met de ontwikkeling bij de MFO's sinds 2000 waarbij de aanvankelijke nadruk op landenbeleid verschoven werd naar een benadering met thematische prioriteiten. De mate waarin landenbeleid wordt geëxpliciteerd verschilt, maar is over het algemeen beperkt. Onder invloed van het nieuwe MFS kader wordt er recentelijk wel weer meer moeite gedaan beleid en prioriteiten per land te expliciteren.

Van belang is verder dat MFO's veelal onafhankelijk van elkaar keuzes maken voor landen en binnen elk land keuzes voor een verdeling van middelen over thema's, voor partners, geografische concentraties enz.<sup>88</sup> Om die reden is het niet goed mogelijk te spreken van een MFS programma als een samenhangend en onderling afgestemd pakket aan activiteiten.

| 104 |

### Evaluatievragen

De evaluatieopzet en vragen maken onderdeel uit van de algemene Terms of Reference zoals voor de algemene landenstudie zijn opgesteld.<sup>89</sup> Voor deze evaluatie zijn de doelstellingen en criteria voor subsidie zoals vastgelegd in de Subsidiekaders MFS de belangrijkste referentie.<sup>90</sup>

De *centrale vraag* van de evaluatie is:

Op welke wijze de MFO's hebben de MFO's in Nicaragua afzonderlijk en in samenhang inhoud gegeven aan de doelstellingen en opdracht zoals vermeld in de subsidiekaders die van toepassing waren in de periode van onderzoek?

Het gaat er daarbij om te bezien in welke mate de MFO's de veronderstellingen over de meerwaarde van dit kanaal (bereik van armen, toegevoegde waarde op de terreinen van maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding, innovatie en in Nederland draagvlakversterking) waarmaken.

<sup>88</sup> Er bestaan wel afspraken dat men niet zonder overleg in contact treedt met partners van andere MFO's en er worden in meerdere gevallen afspraken gemaakt over coordinatie.

<sup>89</sup> Zie daarvoor: IOB (2010) *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bijlage 2

<sup>90</sup> Het gaat dan met name om de twee subsidieronde 2003-2006 en 2007-2010. Hoewel er telkens aanpassingen en veranderingen zijn aangebracht in de opeenvolgende kaders blijven doelstellingen en strategieën onveranderd.



Deze algemene vraag is uitgewerkt in de volgende specifieke vragen:

1. Op welke wijze hebben de MFO's hun activiteiten in Nicaragua vorm gegeven?
2. Welke keuzes zijn gemaakt (partners, thema's, en verdeling van middelen), hoe zijn deze beargumenteerd en hoe sluiten die aan op de problemen en behoeften in Nicaragua?
3. Hoe kan de gevolgde werkwijze worden beoordeeld vanuit de in het beleidskader opgestelde kwaliteitseisen (complementariteit met het bilaterale kanaal, innovatie, partnerschappen en draagvlakversterking)?
4. Welke is de effectiviteit van de activiteiten van de MFO's op de door hen gekozen prioritaire thema's?

#### *Opzet en afbakening*

Voor deze evaluatie wordt een deskstudie gemaakt voor de inventarisatie van de belangrijkste ontwikkelingen in beleid, bestedingen en partnerkeuze van de MFO's in Nicaragua. Verder zijn de volgende beleidsthema's onderzocht:

- a. Maatschappijopbouw met het accent op gender en mensenrechten.
- b. Duurzame economische ontwikkeling rond twee subthema's: microfinanciering en de steun aan koffiecoöperaties.
- c. Draagvlakversterking: de financiering van de activiteiten van stedenbanden Nederland-Nicaragua.

Van alle uitgevoerde onderzoeken zijn aparte onderzoeksrapporten beschikbaar die zijn gepubliceerd op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken ([www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)).

De periode van onderzoek is 2005-2008, maar waar mogelijk is de informatie geactualiseerd voor 2009. Soms bleek de looptijd van een programma wat af te wijken van genoemde periode en wordt ook teruggerepen naar activiteiten van voor 2005.

De evaluatie betreft de activiteiten van de vier grootste MFO's: ICCO, Oxfam Novib, Cordaid en Hivos.<sup>91</sup> De evaluatie dekt de drie belangrijkste werkterreinen van de MFO's.

### **3. ToR's voor de afzonderlijke deelstudies**

Voor elk van de deelstudies zijn aparte ToR's geschreven. Deze zijn in de Spaanse taal geschreven. De tekst hiervan is opgenomen bij de deelrapporten Nicaragua op de website van iob: [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

<sup>91</sup> Omdat Plan in het kader van het MFS 2007-2010 niet voor subsidie in aanmerking kwam zijn de activiteiten van deze organisatie in deze studie buiten beschouwing gelaten.



## Bijlage 3 Deelstudies

### Maatschappijopbouw en gender

Biekart K. (2010) *De bijdragen aan maatschappijopbouw door Hivos, ICCO, Oxfam Novib en Cordaid*. Den Haag: Institute of Social Studies.

Wallace Salinas, G. (2009) *Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua. Estudio sobre las agencias holandesas y sus políticas de Fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua (2000-2009)*.

Wilson, G. (2009) *El aporte de la cooperación holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008. Informe síntesis de estudios enfocados en género*.

### Microfinanciering

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (2009) *Evaluación de impacto del apoyo de la cooperación para el desarrollo de los Países Bajos al Centro de Exportaciones (CEI) Nicaragua*. San Jose: CDR.

| 107 |

### Impact steun aan koffiecoöperatie

Ruben, R. (2010) *De impact van fair trade koffie in Nicaragua*. Nijmegen: CIDIN.

Ruben, R. en G. Zuniga, G. (2010) *Comparative impact assessment of coffee standards in Northern Nicaragua: The role of HIVOS support to PRODECOOP*. Nijmegen: CIDIN.

### Draagvlakversterking

Ewijk, E. van en Lindert, P. van (2010) *Draagvlakversterking in Nederland en gemeentelijke ontwikkeling in Nicaragua: de bijdragen van de stedenbanden en het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua*. Utrecht: Universiteit Utrecht.



## Bijlage 4 Geraadpleegde bronnen en literatuur

Beuningen, C. van en Knorringa, P. (2009), *Inclusive Improvement: Standards and Smallholders*, Den Haag: ISS/Hivos.

Biekart, K & Morales Gamboa, A. (2001) *The contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua*. Ede: Stuurgroep Evaluatie MFO's.

Biekart, K. en Morales Gamboa, A. (2001), *The Contribution of the Dutch Co-financing Agencies to Civil Society Building in Nicaragua – Synthesis report*, Amsterdam/San José: Transnational Institute/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Borchgrevink, A. (2006), *A study of the Civil Society in Nicaragua – A Report*, commissioned by NORAD, Oslo: NUPI, Norwegian Institute of International Affairs (Paper No. 699-2006).  
Castillo, H. en Pineda, C. (2009), *Fondo Común, Evaluación Técnica*, Managua.

Cornelissen, W et al. (2008), *Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*, Rotterdam: SEOR en Samora Consultancy.

Cruz, C. (2005), *Political Culture and Institutional Development in Costa Rica and Nicaragua, World Making in the Tropics*, New York: Cambridge University Press.

Cuadra, E. en Jimenez, J. (2009), *El movimiento de mujeres y el ejercicio de sus derechos en Nicaragua*. Documento de trabajo, Proyecto Hivos-ISS.

Elbers, W. (2005), *Het draagvlak voor de Nijmeegse stedenbanden, Een verslag van het onderzoek naar het draagvlak van de stedenbanden Nijmegen-Pskov en Nijmegen-Masaya onder de Nijmeegse bevolking*, Nijmegen: CIDIN.

Embajada Real de Dinamarca (2006), *Documento de Base Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua*, Managua: Ambassade van Denemarken.

Ewijk, E. van en Baud, I. (2009), Partnerships between Dutch municipalities and municipalities in countries of migration to the Netherlands; knowledge exchange and mutuality, in: *Habitat International*, jg. 33, nr. 2, p. 218-226.

Ewijk, E. van en Lindert, P. van (2010), *Draagvlakversterking in Nederland en gemeentelijke ontwikkeling in Nicaragua: de bijdragen van de stedenbanden en het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua*, Den Haag: IOB.

Grigsby, A. y Perez, F. (2009) *Liberalización Comercial y Agricultura en Nicaragua*, Managua: Nitlapan

Grupo de donantes del Fondo para la Equidad y los Derechos Sexuales y Reproductivos (2008), *Revisión de Medio Término del Período Piloto del FED, 2006-Abril 2008*. Informe Final, Volumen I Documento principal. Clarity ApS: 8 de junio 2008.

Grupo de donantes del Fondo para la Equidad y los Derechos Sexuales y Reproductivos (2008), *Revisión de Medio Término del Período Piloto del FED, 2006-Abril 2008*. Informe Final, Volumen I Documento principal. Clarity ApS: 8 de junio 2008.

Gúzman, L. en Pinto, A. (2008), *Democracia y partidos en Nicaragua*, Managua: NIMD.

IOB (2009), *Maatgesneden monitoring, het verhaal achter de cijfers*. Den Haag: IOB.

IOB (2010), *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua (2005-2008)*, Den Haag: IOB.

Koch, D.J. (2009), *Aid from International NGO's. Blind spots on the aid allocation map*, Londen/ New York: Routledge Studies in Development Economics.

LBSNN (2010), *Jaarverslag 2008 Programma Caminando Juntos 2007-2010; evaluatie stedenbanden Nederland-Nicaragua*.

Lindert, P. van (2009), Transnational linking of local governments: the consolidation of the Utrecht-León municipal partnership, in: *Habitat International*, jg. 33, nr. 2, p. 173-180.

Méndez, D. en Jenkins, M. (2007), CENIDH, *Informe Final Evaluación Institucional 2001-2007 con el apoyo de Hivos y Novib*, Managua: CENIDH.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010*, Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009) *Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, maatwerk, meerwaarde*, 14 april 2009, Den Haag.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark/DANIDA (2008), *Synergies between bilateral and multilateral activities*, Copenhagen: DANIDA.

Moncada, M. en Förch, M. (2008), *Evaluación externa Centro Alexander von Humboldt, período 2002-2006*, Managua.

Montoya et al. (2004), *Componente cualitativo del estudio de impacto del proyecto 'somos diferentes, somos iguales'*, Managua: Fundación Puntos de Encuentro.

Núñez, O. (2009), *La revolución rojinegra*, Managua: FNT, CARUNA en CIPRES.

Nugteren, M. et al. (2010), *Microfinance, Joint Evaluation of the Contribution of CFAs to the Microfinance 2003-2007*, Den Haag: Partos.

Registratiesysteem voor NGO's van het Nicaraguaanse ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), [Online]. <http://app.cancilleria.gov.ni/sysong/ong/controlongs.aspx> [Geraadpleegd op 25 mei 2009].

Ruben, R. en Zuniga, G. (2010), *How Standards Compete: Comparative impact of coffee certification in Northern Nicaragua*, CIDIN/Radboud Universitu Nijmegen.

Solidaridad (2010), *Jaarverslag 2009*, Utrecht: Solidaridad.

Solorzano et al. (2008), *Propiciando cambios personal y social alrededor del género, sexualidad y VIH, Evaluación de impacto de la estrategia de comunicación de Puntos de Encuentro de Nicaragua*, Washington DC: Horizons.

The World Bank (2008a) *Nicaragua: Poverty assessment; volume 1: Main report*, nr. 39736-NI, Washington: The World Bank.

Universiteit Utrecht en Universiteit van Amsterdam (2010), *Towards improved local governance through strengthened local government – Evaluation of the LOGO South Programme, 2007-2010*. Rapport in opdracht van VNG International.

Wallace Salinas, G. (2009), *Análisis del contexto de la sociedad civil en Nicaragua. Estudio sobre las agencias holandesas y sus políticas de fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua (2000-2009)*.

Website ministerie van Buitenlandse Zaken [www.minbuza.nl/subsidies](http://www.minbuza.nl/subsidies): "Directe financiering via ambassades van maatschappelijke organisaties in ontvangende landen 2008.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010) *Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Den Haag: WRR.

Wilson, G. (2009), *El aporte de la cooperacion holandesa al fortalecimiento de la sociedad civil en Nicaragua 2000-2008, Informe síntesis de estudios de caso enfocados en genero*, Den Haag: IOB.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)  
[www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

Foto omslag: Koffieoogst op de finca Santa Gema van de coöperatie Las Brumas die aangesloten is bij Cecocafen. Teake Zuidema | Hollandse Hoogte

Opmaak: Optima Forma bv, Voorburg

Druk: OBT bv, Den Haag

ISBN: 978-90-5328-386-8

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | November 2010