

Vergaderjaar 2020–2021

34 952

Investeren in Perspectief – Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland

Nr. 140

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2021

Via deze brief informeer ik u graag over de definitieve uitkomst en afronding van de tenderprocedures van het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld en de start van de daaruit voorkomende strategische partnerschappen per 1 januari 2021.

Belang van ondersteuning maatschappelijk middenveld

Maatschappelijke organisaties zijn al jarenlang gewaardeerde partners in het uitvoeren en behalen van de BHOS-agenda en doelstellingen. Nederlandse steun aan het maatschappelijk middenveld wereldwijd is een doel op zich vanwege de belangrijke rol die maatschappelijke organisaties spelen in het bevorderen van democratische en inclusieve samenlevingen.

Het zijn vaak maatschappelijke organisaties die de stemmen van burgers versterken en laten weerklinken en hen daarin, ook buiten het politieke proces, vertegenwoordigen. Door pleiten en beïnvloeden roepen maatschappelijke organisaties vaak overheden en het bedrijfsleven op hun verantwoordelijkheid te nemen voor het op een inclusieve manier bereiken van de duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals* (SDG's)), het naleven van internationale mensenrechtenstandaarden, het verstevigen van het sociaal contract tussen burgers en de overheid. In veel gevallen kaarten maatschappelijke organisaties onrecht en ongelijke machtsverhoudingen aan en roepen zij politieke en economische instituties ter verantwoording over hun beleid. Versterking van het maatschappelijk middenveld draagt bij aan de openheid van samenlevingen en versterking van democratie en rechtsstaat.

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld¹, blijft ondersteuning van het maatschappelijk middenveld onverminderd van belang, omdat de ruimte voor het maatschappelijke middenveld in veel landen onder druk staat of zelfs is verminderd tijdens de COVID-19 pandemie². In meer dan honderd landen worden de vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering en vrijheid van meningsuiting sterk ingeperkt, bijvoorbeeld door middel van bureaucratische restricties of door openlijk geweld. Dit raakt niet alleen maatschappelijke organisaties, maar ook datgene waar zij voor staan, zoals inzet op vrouwenrechten en gendergelijkheid, rechten voor LHBTI-ers, corruptiebestrijding, schoon drinkwater of milieubescherming. Het verlichten van de toenemende druk op maatschappelijke organisaties vraagt om een aanpak die nauw aansluit bij de lokale situatie en waarin de lokale maatschappelijke organisaties meer zeggenschap hebben over de manier waarop Nederland daaraan kan bijdragen. Met het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld en de daarbinnen geselecteerde allianties wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan deze inzet en aanpak. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is hierbij niet alleen financier, maar ook partner en kan, waar relevant en mogelijk, ook diplomatieke middelen inzetten om de allianties bij te staan hun doelen te bereiken.

Afronding tender Versterking Maatschappelijk Middenveld

Het zijn vaak maatschappelijke organisaties die de stemmen van burgers versterken en laten weerklinken en hen daarin, ook buiten het politieke proces, vertegenwoordigen. Door pleiten en beïnvloeden roepen maatschappelijke organisaties² overheden en het bedrijfsleven op hun verantwoordelijkheid te nemen voor het op een inclusieve manier bereiken van de duurzame ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals* (SDG's)), het naleven van internationale mensenrechtenstandaarden en het verstevigen van het sociaal contract tussen burgers en de overheid. In veel gevallen kaarten maatschappelijke organisaties onrecht en ongelijke machtsverhoudingen aan en roepen zij politieke en economische instituties ter verantwoording over hun beleid. Versterking van het maatschappelijk middenveld draagt bij aan de openheid van samenlevingen en versterking van democratie en rechtsstaat.

Op 15 oktober 2020 ging u de Stand van Zaken Versterking Maatschappelijk Middenveld toe³. In Annex 1 van deze Kamerbrief vindt u de uiteindelijke selectie⁴, die na beoordeling van de volledige programmavoorstellen ingediend op 16 oktober 2020 en de afronding van de bezwaarprocedures tot stand is gekomen⁵. Twee ingediende bezwaren onder *Power of Voices* zijn gegrond verklaard en zijn toegevoegd aan de 20 geselecteerde partnerschappen onder *Power of Voices*. Onder de vier fondsen, *Power of Voices*, *Power of Women*, SRGR Partnerschap Fonds en *Women, Peace and Security* zijn in totaal 42 partnerschappen geselecteerd.

Zoals ook benadrukt in het AO Versterking Maatschappelijk Middenveld van 7 november 2019 (Kamerstuk 35 952, nr. 100), is de kwaliteit van de voorstellen leidend geweest bij de selectie⁶, met daarnaast binnen *Power of Voices* aandacht voor een evenwichtige spreiding over de thema's.

¹ Kamerstuk 34 952, nr. 117

² <https://findings2020.monitor.civicus.org/>

³ Kamerstuk 34 952, nr. 117

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Annex 1 Definitieve selectie VMM Partners

⁶ Conform motie van het lid Van den Nieuwenhuijzen (Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 46)

Voor *Power of Voices* (22 partnerschappen) leidde dit tot de volgende thematische spreiding: Klimaatadaptatie en -mitigatie 5, Klimaatmitigatie en -adaptatie: 5

- Handel en/of verduurzaming waardenketens 4, Voedselzekerheid, Water en/of WASH 2, Vrouwenrechten en Gendergelijkheid 4, Gelijke Rechten LHBTI 2, Vrijheid van Meningsuiting of Vrijheid van Religie en Levensovertuiging 2, Veiligheid en Rechtsorde 3. Binnen *Power of Women* zijn zeven partnerschappen geselecteerd in fase twee (inhoudelijke beoordeling), maar uiteindelijk zijn er zes partnerschappen gestart in 2021, vanwege onvoldoende kwaliteit van een van de volledige programmavoorstellen, waarna het consortium (penvoerder) besloot zich terug te trekken. Binnen het SRGR Partnerschap Fonds zijn zeven partnerschappen geselecteerd. Binnen *Women, Peace and Security* zijn acht partnerschappen geselecteerd in fase twee (inhoudelijke beoordeling), maar uiteindelijk zijn er zeven partnerschappen gestart in 2021, vanwege uiteindelijk onvoldoende kwaliteit van een van de volledige programmavoorstellen. Het totale budget voor alle gestarte fondsen gezamenlijk bedraagt 1,29 miljard euro voor de periode 2021–2025.

Nederlandse maatschappelijke organisaties die onder dit beleidskader financiering ontvangen zijn werkzaam in diverse landen en in verschillende lagen van de samenlevingen aldaar. Hierbij hebben zij een voorbeeldrol, ook in het uitdragen van pluriformiteit en diversiteit. Conform motie Bouali/Alkaya (motie 35 570 XVII, nr. 30) zijn deze organisaties opgeroepen het Charter Diversiteit te ondersteunen en zo een effectief diversiteitsbeleid te bevorderen. Diversiteit en inclusie zullen belangrijke onderwerpen zijn in de beleidsdialoog die jaarlijks gehouden zal worden met organisaties die gefinancierd worden onder het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld.

Beoordeling tenderprocedure

Een externe adviescommissie⁷ heeft de ambtelijke beoordeling van ingediende aanvragen getoetst op kwaliteit van het beoordelingsproces, alsmede op consistentie en objectiviteit. De toetsing van de commissie heeft geresulteerd in een oordeel omtrent de zorgvuldigheid van de ambtelijke beoordeling van de ingediende voorstellen van maatschappelijke organisaties. De commissie gaf geen oordeel over de inhoud van het beleid dat aan de tender ten grondslag lag en/of de inhoud van de geselecteerde partnerschappen.

Op basis van bestudeerde documenten en de gehouden interviews concludeerde de externe adviescommissie dat de beoordeling van de programmavoorstellen van de geselecteerde allianties naar eer en geweten, in lijn met de visie van een strategisch partnerschap, zorgvuldig en overeenkomstig de reguliere tenderprocedure en het opgestelde beleidskader heeft plaatsgevonden. Het volledige rapport van de externe adviescommissie is geplaatst op rijksoverheid.nl⁸.

De externe adviescommissie komt tot een zevental aanbevelingen. U treft hieronder een korte appreciatie van mijn kant aan. De conclusies en aanbevelingen van de externe adviescommissie zullen onderdeel zijn van de verdere verbetering van de uitvoeringspraktijk van het OS-beleid.

⁷ Instellingsbesluit externe adviescommissie, 08-05-2020, (Stcrt. 2020, nr. 25027)

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/beleidsnotas/2019/11/28/beleidskader-versterking-maatschappelijk-middenveld/Eindrapport+Externe+adviescommissie+VMM.pdf>

1. Een tenderprocedure is een enorme tijdsinvestering, zowel bij de organisaties die de voorstellen moeten schrijven, als bij het Ministerie in het beoordelen. Daarnaast is een dergelijke tenderprocedure gericht op het beoordelen van teksten die precies aan zeer ver uitgewerkte criteria voldoen. De zekerheid die dit op papier oplevert hoeft niet per se te garanderen dat de beste inhoudelijke voorstellen gehonoreerd worden. De externe adviescommissie adviseert dan ook om te overwegen de tenderprocedure zodanig in te richten zodat de beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van de projectvoorstellen van organisaties breder kan worden gedaan dan alleen op basis van ingediende documenten die gericht zijn op het voldoen aan vooraf gestelde criteria.

Het kabinet is zich ervan bewust dat het voor alle partijen een grote tijdsinvestering is. Maar gezien het inhoudelijke beleidsmatige belang én de financiële omvang van de fondsen, zijn een gedegen en nauwkeurige procedure en inzet wenselijk. Er wordt altijd gezocht naar een zo efficiënte en doelmatige inzet van tijd en middelen; ook de nu gevolgde procedure zal ik nauwkeurig evalueren en verbeteren waar nodig. Het kabinet erkent dat een tenderprocedure een statische procedure is, dat wil zeggen dat vanwege het creëren van een gelijk speelveld voor alle maatschappelijke organisaties er één moment moet zijn waarop alle organisaties een gelijke kans moeten krijgen om hun gelijksoortige voorstellen in te dienen, die vervolgens langs dezelfde soort criteria beoordeeld worden. Ook hier zal gekeken worden naar ruimte voor alternatieve en meer dynamische procedures, uiteraard binnen de juridische kaders.

2. Onderzoek hoe de tenderprocedure zodanig ingericht kan worden dat de toegankelijkheid ervan voor kleinere en met name lokale organisaties vergroot kan worden.

Het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld is zodanig vormgegeven dat in elke alliantie een of meerdere maatschappelijke organisaties uit een lage-, lage midden- of hoge middeninkomensland deel dienen te nemen. Van het totaal aantal organisaties binnen de verschillende allianties is nu ongeveer 2/3 afkomstig uit genoemde landen – een goede eerste stap. Hopelijk kunnen op termijn meer zuidelijke organisaties deel gaan uitmaken van dit soort allianties en hopelijk als penvoerder van allianties optreden. Het kabinet is zich ervan bewust dat het voor kleine en met name lokale organisaties lastig is om als hoofdindieners van voorstellen binnen een tenderprocedure als deze op te treden. De verantwoordingseisen, zoals bijvoorbeeld organisatiecapaciteit en financiële vereisten, laten dit nu niet toe. Het is dan ook onder andere om die reden dat, naast de strategische partnerschappen, programma's als het *Civic Space Fund*, *Leading From the South* en *Voice* zijn gestart. Deze programma's zijn zo ingericht dat kleine en met name lokale maatschappelijke organisaties gesteund kunnen worden.

3. De evaluaties van programma's uit de vorige financieringsrondes zijn niet bekend op het moment dat de nieuwe voorstellen beoordeeld worden. Daarom adviseert de externe adviescommissie dat uitkomsten van evaluaties en mid-term reviews (geleerde lessen, do's & don'ts) gebruikt moeten worden als input voor een nieuw beleidskader en nieuwe tenderprocedure.

Het kabinet erkent dat de tijdslijn tussen afronding van programma's en opstellen van nieuw beleid en tenderprocedures elkaar overlappen. Voor het opstellen van het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld is daarom gebruik gemaakt van de *mid-term reviews*, onderzoeken, leerbijeenkomsten en uitgebreide consultaties die tijdens

Samenspraak en Tegenspraak (2016–2020), *Funding Leadership Opportunities for Women* (FLOW, 2016–2020), het SRGR Partnerschap Fonds (2016–2020) en Vrouwen, Vrede en Veiligheid (2016–2019) opgesteld en georganiseerd zijn. Voor toekomstige beleidskaders worden de evaluaties zodanig ingericht dat de resultaten en geleerde lessen meegenomen kunnen worden.

4. Het zou goed zijn om zeker tijdens de start van de programma's («inceptiefase») het proces zodanig in te richten dat er systematisch aandacht is voor het leren.

Zoals hierboven in deze brief (pagina 3) uiteengezet, wordt er door zowel de partnerschappen als door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gewerkt aan een uitgebreide Monitoring, Evaluatie en Leer-agenda.

5. De commissie begrijpt dat in het beleidskader de focus ligt in het versterken van het maatschappelijk middenveld op lobby en advocacy. Tegelijkertijd is de externe adviescommissie van mening dat een koppeling met service-delivery, programma's mogelijk zinvoller en effectiever maken, zeker in tijden van COVID-19.

Wereldwijd loopt Nederland voorop in het op genoemde onderdelen financieren van maatschappelijke organisaties. Pure dienstverlening wordt daarnaast door veel andere donoren en binnen andere Nederlandse fondsen gefinancierd. Binnen *Power of Women*, SRGR Partnerschap Fonds en *Women, Peace and Security* is in beperkte mate *service-delivery* mogelijk, indien dit bijdraagt aan het realiseren van de lobby en *advocacy* doelstellingen. Voor *Power of Voices* is dit niet mogelijk, zoals ook met uw Kamer afgesproken tijdens het Algemeen Overleg van 7 november 2019. Met betrekking tot COVID-19 zijn de organisaties gevraagd om hier in de programmavoorstellen ook aandacht aan te schenken. Versterken van het maatschappelijk middenveld ten behoeve van lobby en *advocacy* blijft, zoals ook hierboven vermeld, onverminderd van belang, juist ten tijde van COVID-19 waarin de ruimte voor het maatschappelijk middenveld verder onder druk is komen te staan.

6. In het beleidskader zijn duidelijk stappen gezet naar meer gelijkwaardige relaties tussen zuidelijke en noordelijke partners. Het is noodzakelijk om systematisch aandacht te blijven vragen voor gelijkwaardige relaties, via leiderschap, en ook middels financiële prikkels.

Een van de kernelementen van het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld is zuidelijk zeggenschap. Meer zeggenschap van lokale maatschappelijke organisaties is een belangrijke stap voor gelijkwaardige relaties en het bevorderen van de rol van het maatschappelijke middenveld. Het vergroot de legitimiteit en daarmee de kracht om in hun specifieke context een onafhankelijke(re) rol te vervullen. Daarnaast zorgen meer zeggenschap en eigenaarschap van lokale organisaties voor een effectievere en duurzame inbedding van de programma's in de lokale context.

In zowel de vormgeving en werkwijze van de verschillende allianties, de inhoud van de programma's en in de leeragenda wordt hieraan de komende vijf jaar nadrukkelijk gewerkt. Bijna 60 procent van de organisaties onder de vier fondsen is gevestigd in lage-, lage midden- of hoge middeninkomensland ten opzichte van 13 procent onder vorige vergelijkbare programma's en 12 procent van de penvoerders ten opzichte van 6 procent onder vorige vergelijkbare programma's. In de met de allianties afgesloten partnerschapsovereenkomsten is aandacht voor zuidelijk zeggenschap en dit thema zal binnen de partnerschappen aan de orde

komen in de beleidsdialogen. Zo zijn er al seminars over dit onderwerp georganiseerd, wordt er een podcast over dit thema ontwikkeld, komt dit terug in het onderzoeksprogramma en neemt Nederland ook in de internationale discussies een duidelijke positie in op dit punt, zoals bijvoorbeeld binnen de OESO-DAC.

7. De externe adviescommissie vindt dat een keuze voor grote autonomie van het maatschappelijk middenveld op landen en themakeuze leidt tot te weinig afstemming, inefficiënties en te grote overlap en concentratie.

Het kabinet hecht grote waarde aan de autonomie van maatschappelijke organisaties en hun keuze om daar te werken waar ze van toegevoegde waarde en het meest effectief en doelmatig zijn. Tegelijkertijd is aangesloten bij mijn beleid om meer te investeren in de focusregio's zoals genoemd in de BHOS-nota «Investeren in Perspectief». Sturing richting deze landen heeft dan ook plaatsgevonden. 68 procent van de inzet onder de vier fondsen vindt plaats in regio's en landen genoemd in de BHOS-nota ten opzichte van 50 procent onder eerdere vergelijkbare programma's. Versnippering is daarnaast tegengaan door op een aantal thema's te focussen en aansluiting bij andere programma's te realiseren. Tijdens de voorbereiding en start van de partnerschappen is nadrukkelijk aandacht geschonken aan verdere synergie en samenwerking tussen partnerschappen op zowel thematisch- als landenniveau om overlap te voorkomen. Verschillende onderdelen van BZ maar juist ook ambassades hebben hier een belangrijke rol in vervuld.

Start strategische partnerschappen

De start van de strategische partnerschappen is anders gegaan dan verwacht. Ook begin 2021 werd de wereld nog steeds geconfronteerd met COVID-19. De uitwerking van de ingediende programmavoorstellen naar concrete implementatieplannen vraagt van de alliantiepartners daarom een aangepaste aanpak. Communicatie met lokale partners en afstemming met ambassades vindt veelal online plaats. Ook het vormgeven van de baseline gekoppeld aan de kwantitatieve en kwalitatieve programma indicatoren, vraagt hierdoor meer tijd dan voorzien. Naast het opstellen van een baseline, staan de eerste maanden van uitvoering van deze partnerschappen vooral in het teken van uitwerking van een gedetailleerde monitoring-, evaluatie- en leeragenda. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt een eigen monitoring-, evaluatie- en leeragenda op, geconcentreerd rond de kernelementen van het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld zoals ruimte voor het maatschappelijk middenveld, zuidelijk zeggenschap en gendergelijkheid, inclusie en diversiteit. Het succes van de verschillende programma's zal afhangen van de mate waarin lokale maatschappelijke organisatie versterkt zijn, er sprake is van toenemende representatie van doelgroepen in besluitvormingsprocessen en er ruimte is voor maatschappelijke organisaties om invloed uit te oefenen op verschillende niveaus om inclusieve en duurzame ontwikkeling te bepleiten. Het succes van de verschillende programma's zal afhangen van de mate waarin lokale maatschappelijke organisatie versterkt zijn, er sprake is van toenemende representatie van doelgroepen in besluitvormingsprocessen en er ruimte is voor maatschappelijke organisaties om invloed uit te oefenen op verschillende niveaus om inclusieve en duurzame ontwikkeling te realiseren.

Van Nederlandse maatschappelijke organisaties die onder dit beleidskader financiering ontvangen, wordt verwacht dat zij dergelijke kernelementen ook zelf actief uitdragen. Zij worden conform motie van de leden Bouali

en Alkaya⁹ bijvoorbeeld expliciet opgeroepen het Charter Diversiteit te ondersteunen en zo een effectief diversiteitsbeleid te bevorderen. Diversiteit en inclusie zullen ook belangrijke onderwerpen zijn in de beleidsdialogen die jaarlijks gehouden zullen worden met de verschillende allianties.

De strategische partnerschappen zijn niet slechts financieringsinstrumenten, maar een manier van werken in partnerschap waarbinnen het departement en de ambassades actief maatschappelijke organisaties ondersteunen met diplomatie om bepaalde SDGs te behalen.

Het kabinet vindt het een teken van een gezonde democratie dat Nederland open staat voor dergelijke samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld: daar kunnen we trots op zijn.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

⁹ Kamerstuk 35 570 XVII, nr. 30