Radboud University

Eindrapport

28 januari 2026

Luuk van Kempen
Gerry van der Kamp-Alons
Lau Schulpen
Liza Steultjens
Rikke Ponger

Ref: 201865007.159.015

Ex-ante evaluatie: 'Verhoging drempelcriterium van niet-BZ inkomsten voor maatschappelijke organisaties'

Inhoudsopgave

Samenvatting iii
Summary vi

Lijst van afkortingen ix

1. Inleiding 1
1.1 Opdracht 1
1.2 Financiële draagvlakcriteria in Nederlands BHO-beleid: wat voorafging 3

2. Aanpak en Methodische Verantwoording 7
2.1 Financiële NGO-database 8
2.2 Survey 8
2.3 Interviews 11
2.4 Risico's op vertekening 12

3. Grip op BZ-afhankelijkheid 14
3.1 Overheidsafhankelijkheid 14
3.2 Data-uitdagingen 15
3.3.1 Survey 16
3.3.2 Jaarverslagen 18
3.3.3 IATI 19
3.3.4 CBF 20
3.4 BZ-afhankelijkheid in context: scenario-analyse 21
3.4.1 Generieke trends in (niet-)BZ inkomenscomponent 21
3.4.2 Aanvullende subsidie-eisen in instrumenten: FemFocus case 23

4. Verwachte effecten 26
4.1 Effecten op eigen organisatie 26
4.1.1 Kwantitatieve resultaten 26
4.1.2 Kwalitatieve inzichten 29
4.2 Effecten op maatschappelijk middenveld 31
4.2.1 Kwantitatieve resultaten 31
4.2.2 Kwalitatieve inzichten 34

4.3 Effecten op BHO-beleid en het ministerie 35
4.3.1 Kwantitatieve resultaten 35
4.3.2 Kwalitatieve inzichten 37
4.4 Ondersteuning en alternatieven 42

5. De waarde van het drempelcriterium: Conclusies en aanbevelingen 45
5.1 Conclusies 45
5.2 Aanbevelingen 50

Referenties 55

Bijlage 1 Overzicht onderzoeksvragen (cf. ToR), uitgesplitst naar type subsidie 56
Bijlage 2 Geografische spreiding van NGO's (hoofdkantoor en werkterrein) 57
Bijlage 3 Enquête (online survey NGO's) 58
Bijlage 4 Overzicht van informanten (BZ en overig) 67
Bijlage 5 Overzicht van geïnterviewde maatschappelijke organisaties 68
Bijlage 6 Diversiteit in NGO interview-sample (n=32) volgens selectiecriteria 69
Bijlage 7 NGO-perspectief op karakteristieken Focus-kader 70
Bijlage 8 Overgangsregel: rekenvoorbeelden 71

Samenvatting

De voorliggende evaluatie verkent de implicaties van het voornemen om een 50% eigen inkomensdrempel in te voeren met betrekking tot thematische en rechtstreekse subsidies aan niet-gouvernementele organisaties (NGO's).[1] Waar in specifieke thematische subsidies momenteel reeds sprake is van een 25%-drempel, betreft dit voornemen een verhoging naar 50%. Het drempelcriterium heeft als doel om de NGO-afhankelijkheid van financiering door Buitenlandse Zaken (BZ) te verminderen en bestaat uit een retrospectieve toets die moet voorkomen dat NGO's in aanmerking kunnen komen voor BZ-subsidie indien ze voor meer dan 50% van hun inkomen afhankelijk zijn van BZ-gelden. Hoewel het toepassen van een drempelcriterium antecedenten kent in het Nederlandse beleid op het terrein van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO), is het internationaal bezien een uniek instrument. De uniciteit ligt besloten in het feit dat de toets een directe 'knock-out' kan betekenen bij subsidieaanvragen op *organisatieniveau*. Het is daarmee een financieel draagvlakcriterium met een wezenlijk ander karakter dan de gebruikelijke cofinancieringseisen (eigen bijdrage) die veel donoren hanteren en op een beperktere grondslag stoelen.

Deze ex-ante evaluatie, die hoofdzakelijk gebaseerd is op (a) een online survey onder NGO's, (b) interviews met vertegenwoordigers van NGO's en BZ-staf en (c) een analyse van NGO-jaarverslagen en BZ-data, laat het volgende zien:

1. Verhoging van het drempelcriterium van 25% naar 50% zorgt voor een verdrievoudiging van het aantal uitgesloten NGO's. Nederlandse NGO's (NNGO's) en Zuidelijke NGO's (SNGO's) worden in deze harder geraakt dan internationale NGO's (INGO's). Aangezien het risico op uitsluiting toeneemt met de BZ-afhankelijkheidsgraad van een organisatie, kunnen we tevens stellen dat rechtstreeks gefinancierde NGO's een grotere impact ondervinden dan thematisch gefinancierde NGO's. Dit geldt ook voor organisaties die aan beleidsbeïnvloeding doen ten opzichte van organisaties die diensten verlenen. Ten slotte zijn ook kleinere organisaties gemiddeld BZ-afhankelijker dan grote organisaties. Dit is in lijn met de dominante opinie onder NGO's dat grote gevestigde organisaties beter met het drempelcriterium zullen kunnen omgaan dan kleinere, met name Zuidelijke, organisaties, wat men toeschrijft aan verschillen in toegang tot alternatieve donoren.
2. Bovenstaande heeft de volgende consequenties. De betere positionering van INGO's impliceert een reëel risico op verdringing van NNGO's. Het drempelcriterium slaat derhalve gaten in het Nederlandse NGO-'ecosysteem'. De zwakke positionering van SNGO's, die veelal opereren in een context waar middelen schaars zijn, en/of niet aangeboord kunnen worden door een gebrek aan 'civic space', maakt tegelijk dat het drempelcriterium op gespannen voet staat met de ambitie van lokalisering.
3. Er is consensus onder NGO's dat BZ zich met de invoering van het drempelcriterium geen dienst bewijst. Het partnerbestand zal eenzijdiger worden, waardoor het

[1] De term 'thematische subsidie' verwijst naar subsidies ingebed in een toepasselijk beleidskader, niet zijnde het Focus beleidskader (buiten de scope van dit onderzoek). Onder de term 'rechtstreekse subsidie' vallen subsidies waar geen toepasselijk beleidskader onder ligt.

ministerie minder wendbaar wordt en haar voelsprieten in bepaalde landen kwijtraakt. Het zal ook negatief afstralen op de reputatie van Nederland en de effectiviteit van het buitenlandse beleid ondermijnen door verminderde overtuigingskracht en invloed (verlies aan 'soft power'). BZ-staf deelt deze analyse grotendeels, ondanks steun voor de doelstelling van afhankelijkheidspreventie an sich (die overigens ook onder NGO's bestaat). Gebrek aan flexibiliteit, beleidsincoherentie en complicaties in de uitvoering zijn belangrijke motiverende redenen achter de interne kritiek.

4. Het drempelcriterium is een complex instrument in een toch al zeer complex subsidiesysteem voor NGO's. Het doorgronden van het concept blijkt een uitdaging, specifiek het verschil met cofinanciering. Het vaststellen of een organisatie aan de drempel voldoet, is bovendien door allerlei meetproblemen erg gevoelig voor schijnnauwkeurigheid, willekeur en strategisch gedrag, met alle mogelijke juridische gevolgen van dien. Dit legt (administratieve) druk op NGO's, maar ook op BZ zelf, zeker in een tijd van dalende budgetten en personeel.

5. Het drempelcriterium doet in de praktijk niet meer dan specifieke NGO's uitsluiten van BZ-gelden. Bij de uitgesloten NGO's daalt de BZ-afhankelijkheid, maar bij niet-uitgesloten NGO's kan de BZ-afhankelijkheid zowel af- als toenemen. Welke kant die BZ-afhankelijkheid opvalt bij individuele NGO's is niet afhankelijk van het drempelcriterium sec, maar van de mate waarin de NGO nu afhankelijk is van BZ-gelden en van additionele criteria in de verschillende instrumenten. Het drempelcriterium interacteert tevens met andere beleidsveranderingen (bv. verlaging NGO-budget bij BZ, verbod op alliantieaanvragen) en mogelijke veranderingen in andere inkomstenbronnen voor NGO's. Deze hebben vaker een groter effect op de BZ-afhankelijkheid, zodat de meerwaarde van het drempelcriterium ter reductie van BZ-afhankelijkheid dan ook moet worden betwijfeld.

6. Bij de invoering van een hoger drempelcriterium wordt onvoldoende rekening gehouden met de historische eigen verantwoordelijkheid van BZ in de mate van BZ-afhankelijkheid van NGO's, de contextuele en capaciteitsverschillen bij NGO's met betrekking tot inkomstendiversifiëring, en met het gegeven dat NGO's nu feitelijk worden afgerekend op hun handelen in het verleden, terwijl ze toen niet konden weten dat een dergelijke maatregel in het verschiet lag.

Bovenstaande leidt tot aanbevelingen op zowel (1) strategisch, (2) tactisch, en (3) operationeel niveau.

1. *Strategie: relatie tussen drempelcriterium en de lange-termijn visie en koers van het ministerie*
   a. Presenteer een duidelijke visie op de rol voor –en het type relatie met– NGO's die het ministerie nastreeft. Welke rol spelen NGO's in het bereiken van de wereldwijde ambities van het ministerie, en welke rol speelt het ministerie jegens NGO's?
   b. Bekijk het drempelcriterium in samenhang en interactie met verschillende doelstellingen die het ministerie nastreeft, waaronder bijvoorbeeld lokalisering en wendbaarheid van de organisatie ('minder, beter, flexibeler').
   c. Zorg voor een goede afstemming tussen directies die in de beleidsvorming verantwoordelijk zijn voor de uitwerking van een beleidsinstrument als een drempelcriterium.

2. *Tactiek: relatie tussen doel (minder afhankelijkheid van NGO's) en middel (drempelcriterium)*
   a. Zet het drempelcriterium niet in ten aanzien van thematische en rechtstreekse subsidies.
   b. Evalueer de invoering van het drempelcriterium in de drie *FemFocus*-instrumenten en kijk daarbij zowel naar effectiviteit, efficiëntie en onbedoelde bij-effecten voor NGO's en het ministerie.
   c. Verken in samenspraak met NGO's alternatieve instrumenten om hun transitie naar grotere onafhankelijkheid en meer diversificatie van inkomsten te faciliteren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan bemiddeling (BZ als 'verbinder' en/of 'lobbyist'), materiële ondersteuning van NGO's ter facilitering van inkomensdiversificatie, en 'pooled funding' als duurzame manier om NGO's te ontkoppelen van een specifieke donor.

3. *Operationeel: de invoering van het drempelcriterium in de praktijk*
   a. In geval het ministerie desondanks de drempel breder wil invoeren, dwingen de noodzaak tot goed bestuur en erkenning van de rol van BZ zelf in NGO-afhankelijkheid tot een transitiefase. Een dergelijke fase moet aan de volgende kenmerken voldoen:
      i. Gebruik het instrument niet als een harde drempel waarmee NGO's worden uitgesloten van BZ-financiering, maar hanteer een alternatief instrument gebaseerd op maximering van het aanvraagbedrag gedifferentieerd naar mate van BZ-afhankelijkheid.
      ii. Combineer i. met faciliterend beleid zoals bedoeld in aanbeveling 2c als parallel traject.
   b. Na afloop van een transitieperiode adviseren we het volgende:
      i. Werk voor de implementatie van een drempelcriterium met heldere en administratief uitvoerbare (voor zowel het ministerie als voor NGO's) kaders, met eenduidige en praktisch toepasbare definities en criteria.
      ii. Overweeg in hoeverre een drempelcriterium op identieke wijze toegepast moet worden door verschillende directies, of dat directies maatwerk kunnen ontwikkelen.
      iii. Overweeg of de interactie met NGO's op basis van controle of vertrouwen moet zijn.
      iv. Behoud of ontwikkel financieringsinstrumenten zonder drempelcriterium om jonge (en innovatieve) 'start-up' NGO's met grote potentiële impact gericht te kunnen steunen.
      v. Bewaak een gelijk speelveld tussen centrale NGO-financiering vanuit Den Haag enerzijds en decentrale (EKN) of gedelegeerde (RVO/Nuffic) NGO-financiering anderzijds.

Summary

This evaluation explores the implications of the intention to introduce a 50% threshold of non-MFA income with respect to thematic and direct subsidies for non-governmental organisations (NGOs).[2] In those specific thematic subsidies where a 25% threshold already applies, this policy intention raises the bar to 50%. The threshold criterion aims to reduce NGOs' dependence on funds provided by the Dutch Ministry of Foreign Affairs (MFA) and consists in a retrospective test to prevent NGOs from being eligible for subsidies if they depend on MFA funds for more than 50% of their income. Although the application of a threshold criterion has precedents in Dutch development policy, it is a unique instrument from an international perspective. Its unicity derives from the fact that it can imply a direct 'knock-out' for grant applications at *organisational* level. It is therefore a financial support criterion that is fundamentally different in nature from the usual co-financing requirements (own contribution) applied by many donors, which are defined over a more limited basis.

This ex-ante evaluation, which is based on (a) an online survey among NGOs, (b) interviews with NGO and MFA representatives, and (c) an analysis of NGO annual reports and MFA data, shows the following:

1. Raising the threshold criterion from 25% to 50% triples the number of NGOs excluded. NGOs and SNGOs are hit harder than INGOs. Given that the risk of exclusion increases with an organisation's degree of dependence on MFA, we can infer that directly funded NGOs are likely to be more affected than thematically funded NGOs. This also applies to organisations that influence policy compared to organisations that provide services. Finally, smaller organisations are also, on average, more dependent on MFA than large organisations. This is in line with the prevailing opinion among NGOs that large, established organisations will be better able to cope with the threshold criterion than smaller, particularly Southern, organisations, which is attributed to differences in access to alternative donors.

2. The above has the following consequences. The better positioning of INGOs implies a real risk of displacement of NNGOs. The threshold criterion therefore creates gaps in the Dutch NGO "ecosystem". The weak position of SNGOs, which often operate in a context where resources are scarce and/or cannot be tapped due to restrictions on "civic space", also means that the threshold criterion is at odds with the ambition of localisation.

3. There is consensus among NGOs that the MFA is not doing itself any favours by introducing the threshold criterion. The partner base will become more one-sided, making the MFA less agile and causing it to lose its feelers in certain countries. It will also have a negative impact on the reputation of the Netherlands and undermine the effectiveness of foreign policy, as a result of waning influence and power to persuade

[2] The term 'thematic subsidy' refers to subsidies linked to an applicable policy framework, not being the Focus policy framework (beyond the scope of this study). A 'direct subsidy' does not have have an applicable policy framework connected to it.

(erosion of 'soft' power). By and large, MFA staff share this analysis, despite supporting the objective of dependency prevention per se (which, incidentally, is also shared by NGOs). Lack of flexibility, policy incoherence and complications in implementation are important motivating factors behind the criticism from within the MFA.

4. The threshold criterion is a complex instrument in an already highly complex subsidy system for NGOs. Understanding the concept proves to be a challenge, specifically the difference with co-financing. Furthermore, determining whether an organisation meets the threshold is very sensitive to 'false precision', arbitrariness, and strategic behaviour due to a host of measurement problems, which in turn harbors legal risks. This puts (administrative) pressure on NGOs, but also on the MFA itself, especially in a time of declining budgets and staff.
5. In practice, the threshold criterion does nothing more than exclude specific NGOs from MFA funding. The MFA dependency of excluded NGOs decreases, but the MFA dependency of non-excluded NGOs can either decrease or increase. Which way the MFA dependency of individual NGOs shifts, does not depend on the threshold criterion alone, but on the extent to which the NGO is currently dependent on MFA funding and on additional criteria in the various grant instruments. The threshold criterion also interacts with other policy changes (e.g. reduction of the budget available to NGOs at MFA, or the shift away from alliance-wide applications) and possible changes in other sources of income for NGOs. These often have a greater effect on MFA dependence, so that the added value of the threshold criterion in reducing dependence must therefore be questioned.
6. In considering to apply a (higher) threshold criterion, insufficient account is taken of: the historical responsibility of the MFA for the degree of NGO dependence, the contextual and capacity differences among NGOs with regard to income diversification, and the fact that NGOs are now effectively being judged on their past actions, while they could not have known at the time that such a measure was pending.

The above leads to recommendations at the (1) strategic, (2) tactical, and (3) operational level.

1. *Strategy: relationship between the threshold criterion and MFA's long-term vision and objectives*

    a. Present a clear vision of the role for – and the type of relationship with – NGOs that the MFA envisages. What role do NGOs play in achieving MFA's global ambitions, and what role does the MFA play in relation to NGOs?
    b. Consider the threshold criterion in conjunction and interaction with the various objectives pursued by the MFA, including, for example, localisation and being an organisation that is lean and agile ("less, better, more flexible").
    c. Ensure proper coordination between directorates responsible for design and implementation of policy instruments such as a threshold criterion.

2. *Tactics: relationship between goal (lower financial dependence of NGOs on MFA) and means (threshold criterion)*

    a. Refrain from introducing the threshold criterion with respect to thematic and direct subsidies.
    b. Evaluate the introduction of the threshold criterion in the three *FemFocus* instruments to learn about its effectiveness, efficiency and unintended side effects for NGOs and the MFA.
    c. In consultation with NGOs, explore alternatives to facilitate their transition to enhanced financial autonomy and more diversified income. Consider, for example, linking NGOs to other funders (MFA as mediator and/or lobbyist), offering material support for NGOs to facilitate income diversification, and investing in 'pooled funding' as a sustainable way to decouple NGOs from a specific donor.

3. *Operational: the introduction of the threshold criterion in practice*

    a. If the MFA nevertheless wishes to introduce the threshold more broadly, a transition phase is warranted in order to comply with good governance principles and in recognition of the role of the MFA itself in fostering NGO dependency. Such a phase should be designed along the following lines:

        i. Do not use the instrument as a 'hard' threshold that excludes NGOs from MFA funding, but use an alternative instrument that puts a cap on the grant application amount, differentiated according to the degree of MFA dependency of an organisation.
        ii. Combine i. with support measures as referred to in recommendation 2c as parallel trajectories.

    b. At the end of a transition period, we recommend the following:

        i. Work towards the implementation of a threshold criterion with clear and administratively feasible frameworks (for both the MFA and NGOs), with unambiguous and reality-proof definitions and criteria.
        ii. Consider the extent to which a threshold criterion should be applied uniformly across the different directorates, or whether directorates can develop tailor-made solutions.
        iii. Consider whether interaction with NGOs should either be based on control or on trust.
        iv. Maintain or develop funding instruments without threshold criteria in order to be able to provide targeted support to young (and innovative) start-up NGOs with high potential impact.
        v. Safeguard a level playing field between, on the one hand, central NGO funding from The Hague, and decentralised (EKN) or delegated (RVO/Nuffic) NGO funding on the other.

Lijst van afkortingen

ANOVA	Analysis of Variance (statistische techniek)
BHO	(Ministerie van) Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp
BIS	Bureau Internationale Samenwerking
BZ	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
CBF	Centraal Bureau Fondsenwerving
CRS	Common Reporting Standard (OECD)
CSO	Civil Society Organisation
CV	Combating violence against women (*FemFocus* instrument)
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DGIS	Directeur-generaal Internationale Samenwerking
DJZ	Directie Juridische Zaken
DRA	Dutch Relief Alliance
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp
DSO	Directie Sociale Ontwikkeling
EE	Encouraging women's entrepreneurship (*FemFocus* instrument)
EKN	Embassy of the Kingdom of the Netherlands
EU	Europese Unie
FEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IATI	International Aid Transparency Initiative
IGG	Directie Inclusieve Groene Groei
INGO	Internationale Niet-Gouvernementele Organisatie
LVVN	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
M&D	Mensenrechten en Democratie
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MFP	Medefinancieringsprogramma
MFS	Medefinancieringsstelsel
MoFA/MFA	Ministry of Foreign Affairs
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NNGO	Nederlandse Niet-Gouvernementele Organisatie
NSO	Netherlands Space Office
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OH	Overheden (anders dan BZ)
PPP	Publiek-Private Partnerschappen
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation
SNGO	Zuidelijke Niet-Gouvernementele Organisatie
SRHR	Sexual and Reproductive Health and Rights
TMF	Thematisch Medefinancieringsprogramma
USAID	United States Agency for International Development
V&G	Vrouwenrechten en Gendergelijkheid
V&S	Veiligheid en Stabiliteit
VMM	Versterking Maatschappelijk Middenveld (beleidskader)
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WPS	Women, peace and security (*FemFocus* instrument)
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

1. Inleiding

1.1 Opdracht

Deze ex-ante evaluatie is een uitvloeisel van de Kamerbrief 'Toekomst samenwerking met maatschappelijke organisaties in ontwikkelingshulp' (dd. 11 nov 2024), waarin de (toenmalige) Minister aangeeft de onafhankelijkheid van maatschappelijke organisaties van BHO-financiering (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp) te willen bevorderen. Het beleid richt zich derhalve op het versterken van het niet-gouvernementele karakter van het maatschappelijk middenveld, oftewel op het waarborgen van de 'N' in NGO (Niet-Gouvernementele Organisatie). Op deze doelstelling wordt primair ingezet op het verhogen en/of uitbreiden van zogenoemde 'financiële draagvlakcriteria'. De Kamerbrief gaat specifiek in op een minimumvereiste aan *eigen inkomsten* van NGO's, waaronder alle 'niet-BZ'-inkomsten (Buitenlandse Zaken) worden verstaan. De vereiste wordt uitgedrukt in een minimumpercentage van eigen inkomsten ten opzichte van het totale inkomen van een organisatie over een bepaalde periode. Blijft een organisatie onder dit percentage, komt ze niet in aanmerking voor BHO-subsidies. Het ministerie gebruikt dan ook de term *drempelcriterium*, wat het 'knock-out'-karakter van de financieringseis benadrukt.

Het drempelcriterium vindt toepassing in het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld (VMM), dat binnenkort afloopt (2021-2025). Verschillende subsidiekaders onder VMM hanteerden een drempelcriterium van 25% eigen inkomsten.[3] Waar het om alliantie-aanvragen ging, vertaalde het drempelcriterium zich naar de eis dat het (ongewogen) gemiddelde aan 'niet-BZ'-inkomsten van de verschillende partners boven de drempelnorm lag. Ook is de 25%-drempel van kracht in *thematische* subsidiebeleidskaders buiten het VMM-kader. Een eigen inkomsten eis geldt momenteel echter niet voor *rechtstreekse* subsidieverlening, zonder toepasselijk subsidiebeleidskader, aan NGO's.

Deze evaluatie verkent de implicaties van het voornemen in de Kamerbrief om de 25%-drempel, waar deze reeds wordt ingezet, te verhogen naar 50%, als ook om een drempel in te voeren, mogelijk van 50%, voor rechtstreekse NGO-subsidies. In het nieuwe NGO-beleidskader (2026-2030), genaamd Focus (cf. Kamerbrief 27 juni 2025), wordt reeds een eerste stap gezet richting een 50%-drempel. De 25%-drempel blijft gehandhaafd als 'knock-out' criterium, maar er wordt tevens een maximaal aanvraagbedrag bepaald ter waarde van het 'niet-BZ'-inkomen van de organisatie, waardoor ontvangers *ceteris paribus* voor maximaal 50% BZ-afhankelijk kunnen zijn (zie Box 1 voor een toelichting). Een 'harde' 50%-drempel behoort tot 2030 derhalve alleen tot de beleidsopties binnen 1) thematische subsidiebeleidskaders buiten Focus en 2) rechtstreekse subsidies. De te verwachten gevolgen van verhoging dan wel invoering van het drempelcriterium binnen deze twee instrumenten staan dan ook centraal in dit rapport (conform de onderzoeksvragen in de Terms of Reference, 26-03-2025, zie Bijlage 1). Echter, om het voornemen tot (verhoogde) drempelinvoering in het juiste perspectief te kunnen plaatsen, schetsen we in de volgende

[3] Power of Voices; Power of Women; SRHR (Sexual and Reproductive Health and Rights) Partnership Fund; Women, Peace and Security.

paragraaf eerst in vogelvlucht de voorgeschiedenis van financiële draagvlakcriteria in het Nederlandse BHO-beleid.

Box 1 Uitwerking van drempelcriterium in Focus-kader

In de uitwerkingsbrief (dd. 19-09-2025) wordt het "voorgestelde 50%-drempelcriterium [...] omgevormd naar een maximaal te ontvangen subsidiebedrag". Daarnaast "blijft een drempelcriterium van minimaal 25% niet-BZ-inkomsten van toepassing" (BZ 2025a: 2). De uitwerking stelt dan dat eerst wordt bepaald –op basis van een drempelcriterium van 25% niet-BZ gelden over de afgelopen drie jaar– of een NGO in aanmerking komt voor een subsidie. Vervolgens bepaalt de mate van financiële onafhankelijkheid van BZ hoeveel subsidie maximaal mag worden aangevraagd. Deze aanvullende regel staat intern bekend als het 'balanscriterium'. Bij toekenning van die maximale subsidie voldoet de NGO aan de eis van 50% niet-BZ gelden, mits de niet-BZ gelden van de organisatie na toekenning niet dalen. Een constant niet-BZ inkomen is daarmee een cruciale aanname. Indien er minder dan het maximaal aanvraagbedrag wordt toegekend, is die afhankelijkheid, *ceteris paribus,* uiteraard lager dan 50%.

Tabel 1.1 geeft ter illustratie een vijftal rekenvoorbeelden vanuit het perspectief dat in alle gevallen het maximale aanvraagbedrag ook wordt goedgekeurd, met uitzondering van case #1, waarbij de 25%-drempel niet gehaald wordt. Duidelijk is dat – bij het gelijk blijven van de niet-BZ gelden – NGO's er in totaalinkomen fors op achteruit maar ook op vooruit kunnen gaan, afhankelijk van de initiële verhouding BZ/niet-BZ inkomsten. Zo zou NGO #5 in dit geval eindigen met een 50% hoger totaalinkomen (72 tegenover 48). NGO #4 daarentegen verliest op deze manier juist 50% van haar inkomen (24 tegenover 48). Hierbij is uiteraard geen rekening gehouden met het feit dat het kabinet een budget van circa €390-565 miljoen beschikbaar stelt voor de periode 2026-2030' en dat men dus 'in deze periode naar verwachting EUR €900-1.100 miljoen' bezuinigt (BZ, 2024a: 3). Wel zorgt de uitwerking van het criterium dat het maximaal aan te vragen subsidiebedrag nooit meer dan 50% van de gemiddelde inkomsten in de afgelopen drie jaar kan zijn.

Tabel 1.1 Rekenvoorbeelden

	Situatie bij aanvraag op basis van gemiddelde jaarlijkse inkomsten over 2022-2024				Harde 25%-regeling niet-BZ gelden	Maximale aanvraag bedrag	Situatie na goedkeuring maximaal bedrag	
	BZ-gelden	Niet-BZ gelden	Totaal-inkomen	Niet-BZ-gelden (% totale inkomsten)	Besluit	Gelijk aan niet-BZ gelden	Totaal-inkomen (bij constante niet-BZ-gelden)	Niet-BZ-gelden (% totale inkomsten)
#1	15	2	17	12%	✗	-	2	-
#2	12	8	20	40%	✓	8	16	8/16=50%
#3	50	50	100	50%	✓	50	100	50/100=50%
#4	36	12	48	25%	✓	12	24	12/24=50%
#5	12	36	48	75%	✓	36	72	36/72=50%

Box 1 (vervolg)

Centraal in dit systeem is dus de berekening van de niet-BZ gelden, in absolute zin (in €) en in relatieve zin (als % van het totale inkomen), waarbij bepaald dient te worden welke gelden geoormerkt dienen te worden als zijnde afkomstig van BZ. BZ-inkomen omvat zowel directe als indirecte BZ gelden, waarbij het in het laatste geval gaat om geld "van Nederlandse ambassades, van door BZ-gemandateerde organisaties (zoals de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland RVO en Nuffic) en geld dat in een alliantieconstructie via de penvoerder verkregen is" (BZ 2025a: 2). De penvoeders zelf moeten de BZ gelden die ze doorgeven aan alliantieleden aftrekken van zowel het BZ-deel als van hun totale inkomen in de berekening.

Ten slotte is er "ruimte voor maatwerk" (BZ 2024: 8) in de vorm van twee uitzonderingsregels voor 1) specialistische organisaties en 2) kleine Zuidelijke organisaties. Beide categorieën zijn uitgezonderd van zowel de 25%-drempel als het aanvraagplafond. Een organisatie kwalificeert als specialistisch indien ze een track-record van tenminste 15 aangesloten jaren kan laten zien op het thema waarvoor financiering wordt aangevraagd en waarbij de afgelopen vijf jaar (2020-2024) minimaal 80% van het programmabudget aan deze thematiek besteed is. Wat betreft kleine Zuidelijke organisaties wordt de omvang van een organisatie afgemeten aan de jaarlijkse personeelskosten. Deze mogen niet méér bedragen dan €500,000 op jaarbasis. De Kamerbrief houdt de mogelijkheid open om ook bij eventuele invoering van een 'harde' 50%-drempel dergelijke uitzonderingen, zoals in het Focus-kader, op te nemen.

1.2 Financiële draagvlakcriteria in Nederlands BHO-beleid: wat voorafging

In 1965 worden voor het eerst overheidsmiddelen voor het werk van NGO's beschikbaar gesteld uit de BZ-begroting. In die eerste periode konden slechts drie NGO's[4] gebruik maken van die regeling en diende elk project separaat ter goedkeuring te worden voorgelegd aan BZ. Hierbij komt direct een 25%-regel in omloop; NGO's dienen 25% van de projectkosten zelf te dragen. De overheidsbijdrage bedroeg maximaal "75% van de kapitaaluitgaven voor het project" (BZ, 1966: 177). Het is om deze reden dat deze NGO-subsidies bekend stonden als het medefinancieringsprogramma (MFP) en de NGO's die toegang hadden tot het MFP als medefinancieringsorganisaties (MFO's). Benadrukt dient te worden dat de 25%-regel een *eigen bijdrage* criterium betreft en geen drempelcriterium. De grondslag is namelijk het projectbudget, terwijl een drempelcriterium in principe losstaat van het project of programma waarvoor de NGO-subsidie aanvraagt en primair bepaalt of een NGO in aanmerking komt voor subsidie.[5] Terwijl er in de jaren daarna allerlei veranderingen worden doorgevoerd in het MFP en Hivos als vierde MFO werd toegevoegd, blijft de 25%-regel van kracht. Wel werd er al snel enige flexibiliteit mogelijk gemaakt. Zo noteerde de Memorie van Toelichting bij de begroting 1977 (BZ, 1976: 54): "hoewel de eigen inbreng van 25% als uitgangspunt wordt gehandhaafd, kan bij financieel zwakke maar potentieel goede particuliere initiatieven hiervan geheel of gedeeltelijk vrijstelling worden verleend".

[4] CMC (het huidige Cordaid), ICCO (sinds 2024 opgegaan in Cordaid) en NOVIB (het huidige Oxfam-Novib).
[5] Dit onderscheid wordt in de huidige discussie over de verhoging van het drempelcriterium van 25% naar 50% niet altijd scherp gemaakt – ook het Ministerie zelf refereert incidenteel met de term 'eigen bijdrage' aan de drempeldiscussie (zie bijvoorbeeld BZ, 2024a: 1 en BZ, 2025: 1).

Hoewel onduidelijk is in welke mate die flexibiliteit ook daadwerkelijk is toegepast, wordt de projectfinanciering van de beginjaren in 1980 vervangen door programmafinanciering, waarbij de 25%-regel uit beeld verdwijnt. Feitelijk sluit BZ vanaf dan steeds vierjaarlijkse overeenkomsten met een vaste groep van MFO's, waarvan de laatste overeenkomst eindigt in 2003. In dit systeem van meerjarige programmafinanciering op basis van een globale overeenkomst, verantwoording achteraf door betrokken MFO's en met een vaste financiële reservering van (aanvankelijk) 6% tot (later) 11% van het budget voor Official Development Assistance (ODA), past een financieel draagvlakcriterium niet. Het is denkbaar dat in diezelfde periode voor andere NGO-subsidies dan het MFP de 25%-regel wel gold, maar een overzicht van dergelijke NGO-subsidiekaders vóór 2003 ontbreekt helaas.[6]

Ook in de periode 2003-2006 – de laatste MFP-fase (het zogenaamde 'MFP-breed') en de periode waarin een Thematisch Medefinancieringsprogramma (TMF) werd ingesteld – gold er geen 'financieel draagvlakcriterium'. Het beleidskader MFP-breed (BZ, 2002) stelt bijvoorbeeld wel dat MFO's "strategische autonomie en belang van samenwerking vertalen [...] in het aanboren van andere financieringsbronnen dan die van de Nederlandse overheid", maar er wordt geen minimum aan eigen bijdrage of inkomsten aan verbonden. Het MFP-breed bestaat – evenals bij de eerdere MFP-rondes – uit kernfinanciering, oftewel "een algemene bijdrage aan organisaties [...] gebaseerd op het algehele bedrijfsplan". Ook onder TMF, dat zowel instellingssubsidies, programmafinanciering en projectfinanciering kent, blijven financiële draagkrachtcriteria achterwege.

Als vanaf 2006 MFP-breed en TMF fuseren in het MFS (Medefinancieringsstelsel) en de stroomlijning van NGO-subsidies verder vorm wordt gegeven, maakt de 25%-regel zijn rentree in de vorm van een *eigen inkomsten* criterium. De directe relatie met een specifiek programma wordt losgelaten en het gehele (jaarlijkse) budget waarover de NGO beschikt, vormt vanaf dat moment de grondslag. Aanvankelijk betreft dit overigens de totale uitgaven in plaats van totale inkomsten. Zo stelt het beleidskader MFS voor de periode 2007-2010 (later MFS-1 genoemd) als één van de drempelcriteria dat de NGO "aannemelijk maakt [...] dat met ingang van 1 januari 2009 tenminste 25% van de jaarlijkse uitgaven uit de eigen bijdrage *[eigen fondsen, bijdragen van andere donoren (inclusief de EU) en inkomsten uit opdrachten*] worden bekostigd". Naar verluidt wordt die 25%-regel pas vlak voor de start van het indieningsproces toegevoegd aan het MFS-1 beleidskader en kwam die voor NGO's enigszins als verrassing.[7] Noch in het beleidskader zelf (BZ, 2006), noch in de algemene beleidsbrief, wordt een expliciete argumentatie voor de invoering gegeven. Opvallend is dat de 25%-norm in MFS-1 vooruit in de tijd kijkt, in plaats van achteruit. Men dient aannemelijk te maken de norm in de toekomst (2009) te halen; men hoeft deze nog niet behaald te hebben bij aanvraag. Een paar jaar later, bij de vaststelling van het MFS-2 beleidskader (2011-2015), blijft men vooruitkijken (naar 2011 in dit geval), maar kan een NGO de mate van BZ-afhankelijkheid in recente jaren al wel inbrengen om haar case voor het kunnen behalen van de norm in de toekomst te ondersteunen. Ook wordt vanaf nu gesproken over jaarlijkse inkomsten in plaats van uitgaven (BZ, 2009). Gezien het belang dat alliantie-aanvragen ondertussen innemen in NGO-subsidies, voegt men eraan toe dat "indien de

[6] Schulpen (2016: 5) refereert wel aan een intern BZ-overzicht waaruit blijkt dat over de periode 1998-2001 "'no less than 345 NGOs were supported by at least eight different departments divided over some 15 different themes (ranging from social development to human rights and from culture to gender)". Hierin zijn ook rechtstreekse subsidies aan SNV, NCDO, PSO en het vakbondsprogramma VMP opgenomen.
[7] Interview oud-directeur ICCO (08-05-2025).

aanvrager penvoerder is voor een alliantie, geldt dit [25%-]criterium voor de gehele alliantie", met mogelijkheid voor onderlinge compensatie tussen leden.

Vanaf 2016 kijkt men dan voor het eerst terug in de tijd (BZ, 2014). Onder het subsidie-instrument 'Strategische partnerschappen pleiten en beïnvloeden 2016-2020', moeten NGO's aantonen dat ze bij aanvang ten minste 25% van de jaarlijkse inkomsten uit niet-BZ bronnen ontvangen hebben, op basis van de inkomsten over de periode 2011-2013. Dezelfde systematiek vinden we ook terug in het daaropvolgende VMM-kader.

Afgezien van het lange intermezzo tussen 1980 en 2006, kunnen we concluderen dat financiële draagvlakcriteria een betrekkelijk constante factor zijn geweest in de Nederlandse NGO-financiering. Dit geldt tevens voor de koppeling aan de term 'draagvlak' zelf, wat in de recente Kamerbrief wordt omschreven als de financiële en niet-financiële "bijdragen vanuit de samenleving" (BZ, 2024a: 4). Zo legde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in haar rapport 'Minder pretentie, meer ambitie' (2010) uit dat NGO's "slechts financiering [ontvangen] als ze 25 procent 'uit de markt' halen", zodat ze "draagvlak hebben in de Nederlandse samenleving". Op deze draagvlakredenering is wel wat af te dingen, omdat die 'markt' voor NGO's niet alleen bestaat uit de giften van Nederlandse burgers, maar ook uit inkomsten uit bedrijfsmatige activiteiten, bijdragen van andere NGO's en subsidies van andere niet-Nederlandse (bilaterale en multilaterale) donoren. Een ander prominent argument -toen en nu- is het stimuleren van de (financiële) onafhankelijkheid van NGO's van BHO-financiering. In 1999 bekritiseerde toenmalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking (Herfkens) de MFO's al voor hun financiële afhankelijkheid van de overheid (Schulpen, 2007). Deze zorg leeft nog steeds, getuige het recente Tweede Kamer commissiedebat van 2 april 2025, waarin de minister voor BHO (Klever) uitsprak er belang aan te hechten dat NGO's 'hun eigen broek kunnen ophouden'.

Naast het reconstrueren van deze tijdlijn binnen de Nederlandse context, hebben we ook getracht om het drempelcriterium in internationaal perspectief te plaatsen en ervaringen elders mee te nemen in dit rapport. Echter, toepassing van een drempelcriterium in NGO-financiering blijkt als zodanig vrij uniek (zie Box 2 voor een beknopte bespreking van de bevindingen onder andere donoren).

De verdere opbouw van het rapport bestaat allereerst uit een beschrijving van de aanpak van de studie en de methodische verantwoording in hoofdstuk 2. Hoofdstukken 3 en 4 bespreken de bevindingen, waarbij we in hoofdstuk 3 de huidige status van BZ-afhankelijkheid onder NGO's analyseren, alsook de potentiële verandering hierin bij invoering van een 50%-drempel onder verschillende scenario's. We besteden tevens aandacht aan uitdagingen bij het vaststellen van de mate van BZ-afhankelijkheid. In hoofdstuk 4 verschuift de focus naar de effecten die vertegenwoordigers van NGO's (en in beperktere mate ook BZ) van drempelverhoging verwachten. De potentiële effecten splitsen we op in consequenties voor 1) individuele NGO's, 2) het maatschappelijk middenveld als geheel, en 3) het ministerie zelf. Deze laatste behelst zowel de relatie tussen het ministerie en het NGO-veld als de effectiviteit van het BHO-beleid. In zowel hoofdstuk 3 als 4 presenteren we, waar relevant, sub-analyses voor verschillende typen NGO's, waarbij de voornaamste indeling die tussen Nederlandse, (Noordelijke) niet-Nederlandse en Zuidelijke NGO's is. We duiden deze categorieën, in overeenstemming met de literatuur, aan als respectievelijk NNGO's (Nederlandse NGO's), INGO's (Internationale

NGO's) en SNGO's (Zuidelijke NGO's). Hoofdstuk 5 presenteert een synthese van de bevindingen, alvorens in te gaan op de verschillende handelingsperspectieven. We formuleren aanbevelingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Box 2 Hoe uniek is het drempelcriterium internationaal?

Een eigen bijdrage criterium is een relatief bekend verschijnsel in de subsidiewereld van NGO's; veel donoren vereisen dat een subsidieontvanger een deel van de kosten voor een specifiek programma zelf inbrengt (Helsen *et al*., 2024). Voorbeelden hiervan zijn België en Denemarken, waar NGO's in beide gevallen gebonden zijn aan een eigen bijdrage van 20%, indien zij subsidie aanvragen bij hun respectievelijke BZ-ministerie (interviews met ngo-federatie Vlaanderen, 13-5-2025 & Globalt Fokus, 24-6-2025). Opvallend aan de Deense case is dat minimaal een kwart van deze eigen bijdrage uit de Deense charimarkt gehaald dient te worden om "strong public engagement" aan te tonen (MoFA Denmark, 2021).

Een drempelcriterium zoals hier centraal staat, lijkt echter minder wijdverbreid. We hebben deelnemers in de survey en interviews gevraagd of ze donoren kennen die een vergelijkbaar criterium hanteren, maar dat leverde slechts een beperkt aantal kandidaten op. Opvolging van deze suggesties leert dat slechts in twee gevallen er een (gedeeltelijke) overlap bestaat met het idee van een drempelinkomen. Dit betreft het Civil Society Fund van Irish Aid en de Programmbeiträge [programmabijdragen] van de Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). Irish Aid bepaalt dat "income received from the Department, either directly or indirectly, must not exceed 49% of the overall organisational income of the applicant" (Irish Aid, 2025: 2). De NGO moet daarvoor haar gemiddelde totale inkomen uit de laatste drie jaarverslagen berekenen. Het aanvraagbedrag is vervolgens gemaximeerd op 49% daarvan. Anders dan bij het Nederlandse drempelcriterium, is de 49%-regel geen 'knock-out' criterium, maar het gevolg is wel dat geen enkele NGO, *ceteris paribus*, voor meer dan de helft van haar inkomen BZ-afhankelijk is.

Het Zwitserse model van SDC is vergelijkbaar met het Ierse model, maar met een strengere grens: "NGOs may receive up to 30% of their budget" [voor alliantie-aanvragen is een maximum van 40% toegestaan] (SDC, 2023). Interessant is het gegeven dat inkomsten uit consultancy-opdrachten voor SDC afgetrokken dienen te worden van het totale inkomen, zodat het feitelijk het niet-BZ inkomen is dat de basis vormt voor de maximering. SDC beoogt middels dit plafond om NGO's financieel gezond te houden en "to maintain the NGOs' financial independence" (*ibid*.: 18). Overigens zijn de Programmbeiträge alleen beschikbaar voor grote NGO's, die bovendien meer dan een derde van hun inkomen uit Zwitserland zelf dienen te betrekken, waarmee internationale NGO's dus effectief uitgesloten zijn van aanvragen. Het Civil Society Fund in Ierland is ook primair bedoeld voor nationale NGO's, maar internationale NGO's kunnen op uitnodiging van Irish Aid meedingen. In Zwitserland bestaat er naast de Programmbeiträge overigens nog een andere financieringsmodaliteit waar INGO's wél toegang toe hebben en waar het 'eigen inkomen'-criterium niet van toepassing is. Deze is specifiek bedoeld voor het ondersteunen van "smaller or 'start-up' NGOs" (*ibid*.: 10).

We concluderen dat het 'knock-out'-element van het BZ-drempelcriterium internationaal uniek lijkt te zijn. Dit idee wordt versterkt door het feit dat we in de internationale literatuur over de autonomie van NGO's in relatie tot subsidieverlening geen verwijzing naar, of discussie over, een drempelinkomen zijn tegengekomen.

2. Aanpak en Methodische Verantwoording

Het onderzoek is hoofdzakelijk gebaseerd op de volgende drie typen van dataverzameling: (A) compilatie van financiële database uit de jaarverslagen van NGO's; (B) online survey onder NGO's, en (C) interviews met vertegenwoordigers van NGO's en BZ-staf. Met uitzondering van de BZ-staf, is de selectie van de observatie-eenheden onder A, B en C nauw met elkaar verweven. Het gezamenlijke startpunt van de selectie vormt het bronbestand van BZ, waarin alle subsidies en bijdragen ten laste van de BHO-begroting (XVII)[8] sinds 2019 zijn opgenomen (1,178 'entries'). In totaal gaat het om transacties ter waarde van bijna €5.6 miljard, waarvan 92% is uitgekeerd in de vorm van subsidies en de rest middels bijdragen via het postennetwerk (EKN's – Embassies of the KIngdom of the Netherlands).[9] Een relatief grote stroom van de totale financiering, namelijk een kwart (€1.4 miljard), gaat naar programma's ten bate van private sector ontwikkeling via voornamelijk RVO, maar ook via IDH en een aantal andere publiek-private partnerschappen (PPP's).[10] Uit het bestand zijn allereerst ontvangers gefilterd die niet kwalificeren als NGO, zoals 'for-profit'-organisaties,[11] PPP's, organisaties die onderdeel zijn van de overheid (of door de overheid zijn ingesteld) en kennisinstellingen en denktanks die exclusief op onderzoek gericht zijn. Deze screening levert een groslijst van 375 NGO's op die sinds 2019 een financiële relatie met BZ hebben (gehad). Echter, hierin treedt een vertekening op als het gaat om representatie van het geheel aan NGO's dat met BHO-middelen is ondersteund. In het bronbestand figureren namelijk alleen de (veelal Noordelijke) *penvoerders* van subsidies die aan allianties zijn toegekend en niet de alliantiepartners. We hebben deze (2^{e}-lijns) partners toegevoegd aan de lijst vanuit publiekelijk beschikbare informatie over de samenstelling van allianties binnen de thematische subsidiebeleidskaders die voorkomen in het bestand. Dit leidt tot toevoeging van in totaal 158 organisaties, waarvan het merendeel Zuidelijke NGO's, waarmee de totale NGO-populatie uit 533 organisaties bestaat (zie links in overzichtsfiguur 2.1). Het aandeel NNGO's en INGO's in dit totaal is met ieder 31% vrijwel identiek; de grootste groep betreft SNGO's (38%).[12] Deze lijst vormt de basis voor zowel de financiële database als de survey, die we hieronder in meer detail bespreken.

---

[8] Het bestand bevat ook subsidies die onder de begroting van Buitenlandse Zaken (V) vallen, voor zover deze ODA-middelen betreffen, zoals de MATRA en Shiraka subsidiekaders.

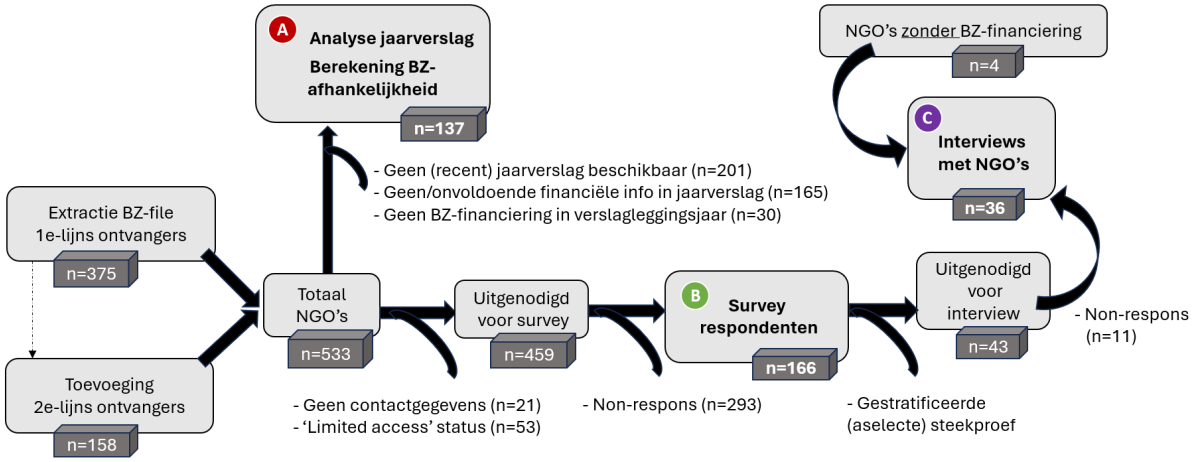
[9] Een EKN-overdracht is een *subsidie* als de ontvanger een EU-ingezetene betreft en een *bijdrage* indien de ontvanger buiten de EU gevestigd is (zie Box 4 voor implicatie in relatie tot drempelcriterium). EKN-subsidies en EKN-bijdragen bedroegen respectievelijk €440 en €412 miljoen sinds 2019 volgens het BZ-bronbestand.

[10] Het is niet mogelijk te achterhalen welk deel van deze middelen precies neerslaat bij NGO's en welk deel bij bedrijven wegens ontbrekende gemeenschappelijke 'identifiers' met de RVO-projectdatabase. Een steekproef suggereert dat het NGO-aandeel relatief bescheiden is.

[11] Sociale ondernemingen zijn alleen meegenomen indien ze over een ANBI-status (of buitenlands equivalent) beschikken.

[12] De locatie van het hoofdkantoor van de organisatie is bepalend. NNGO's hebben hun hoofdkantoor uiteraard in Nederland, INGO's in een ander land dat *niet* tot de OECD-DAC lijst (Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee) van hulpontvangers behoort (bijv. België of Canada) en SNGO's in een land dat wél voorkomt op de lijst van ODA-ontvangers. Leden van één en dezelfde NGO-'familie' kunnen separaat voorkomen, bijv. Oxfam-Novib (NNGO) en Oxfam GB (INGO), indien beide organisaties met BZ een subsidieovereenkomst hebben.

Figuur 2.1 Overzicht van (getrapte) selectie ten bate van financiële database, survey en interviews



2.1 Financiële NGO-database

Om de BZ-afhankelijkheid van een organisatie te kunnen berekenen, dienen we te beschikken over de totale baten en het BZ-inkomen van de organisatie. Het bleek voor 137 van de 533 NGO's mogelijk om beide elementen met voldoende betrouwbaarheid te registreren op basis van het meest recente jaarverslag (veelal 2024 of 2023).[13] Het 'slagingspercentage' ligt daarmee op 25%. Voor ruim een derde van de organisaties was er geen (recent) jaarverslag of audit report beschikbaar via de website en voor een bijna even groot deel bleek het rapport niet de benodigde financiële informatie te bevatten, met name over welk deel van de inkomsten afkomstig zijn van BZ. In voorkomende gevallen worden totale overheidsbaten geaggregeerd vermeld, dus zonder uitsplitsing naar individuele donoren. Opvallend is het verschil tussen NNGO's en INGO's enerzijds en SNGO's anderzijds. In de laatste categorie lukte het slechts in 9% van de gevallen om BZ-afhankelijkheid te reconstrueren. Zoals verwacht kan worden, is de verslaglegging op BZ-inkomen het meest compleet en uitvoerig onder Nederlandse NGO's, maar voor 29% van de organisaties ontbreken eenduidige gegevens.

In hoofdstuk 3 hebben we voor specifieke analyses tevens gebruik gemaakt van data van het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF), waar aangesloten NGO's financiële gegevens jaarlijks deponeren. Dit betreft uitsluitend NNGO's. Deze data zijn fijnmaziger op inkomenscomponenten en beschikbaar voor langere tijdreeksen, inclusief inflatiecorrectie.

2.2 Survey

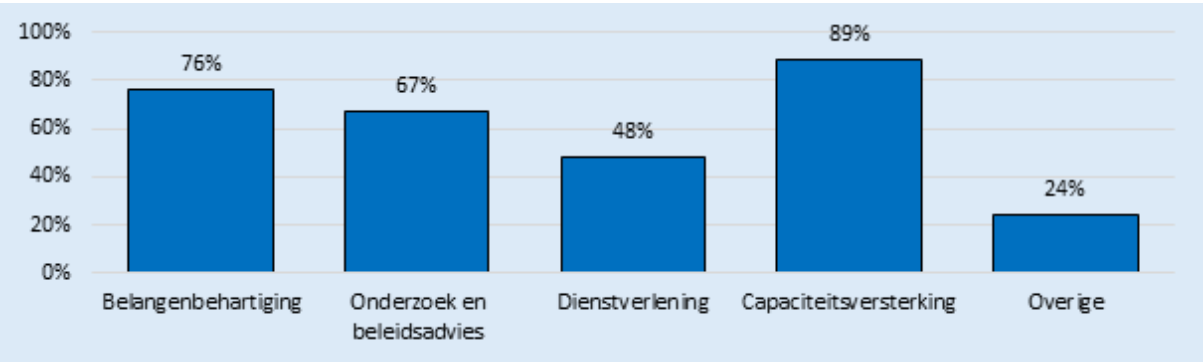
Op 25 augustus 2025 ontvingen 459 NGO's een uitnodiging om deel te nemen aan de online survey.[14] In overleg met BZ zijn 53 organisaties niet uitgenodigd wegens privacy- en veiligheidsoverwegingen; dit betreft zogenoemde 'limited access' cases in het bronbestand.

[13] Bedragen in buitenlandse valuta zijn omgerekend naar Euro's; er is geen inflatiecorrectie toegepast tussen jaren.
[14] De uitnodigingstekst en de survey zelf waren beschikbaar in Engels en Frans.

Voor een beperkt aantal organisaties (n=21) waren geen contactgegevens beschikbaar. Op 1 oktober 2025 is de survey gesloten voor inzendingen, na twee herinneringsmails op 8 en 15 september. Uiteindelijk hebben 195 NGO's de survey ook daadwerkelijk geopend en hebben er 161 de vragenlijst (vrijwel) geheel ingevuld. We voegen daar nog vijf NGO's aan toe die minstens tot vraag 19 (de eerste vraag over de mogelijke gevolgen van invoering van het drempelcriterium) van de in totaal 33 vragen zijn gekomen. Daarmee komt de respons op 36,2%, wat bovengemiddeld is voor een dergelijke survey.[15]

De deelnemers vertegenwoordigen 64 NNGO's (38,6%, n=166), 49 INGO's (29,5%), en 53 SNGO's (31,9%). Daarnaast gaat het om 42 kleine (25,8%, n=163), 68 middelgrote (41,7%) en 53 grote (32,5%) organisaties.[16] Hun hoofdkantoren zijn verspreid over 43 landen. Het overgrote deel (75%, n=164) werkt (ook) in landen buiten het land waar hun hoofdkantoor is gevestigd. Van de organisaties die alleen in het land werken waar hun hoofdkantoor is gevestigd, is het overgrote deel een SNGO (66%, n=41). NNGO's en INGO's werken gemiddeld in 5 à 6 regio's; SNGO's in 1 à 2. De regio waar de meeste NGO's actief zijn is Sub-Sahara Afrika (69%), gevolgd door Zuid-Azië en het Midden-Oosten. Zie Bijlage 2 voor meer details over de geografische spreiding qua vestigingsplaats en werkterrein. Capaciteitsversterking en belangenbehartiging (lobby & advocacy) vormen de belangrijkste interventiestrategieën waarop NGO's actief zijn (zie Figuur 2.2) – en beide gaan vaak samen. Bijna de helft van de respondenten is (ook) actief op het gebied van dienstverlening. De verdeling naar thema's waarop de NGO's werkzaam zijn, volgt in §2.4.

Figuur 2.2 Interventiestrategieën van NGO's, meerdere antwoorden mogelijk



Bron: enquête [*n*=166]

Tabel 2.1 biedt inzicht in het type financiering dat de vertegenwoordigde organisaties de afgelopen jaren hebben ontvangen; thematische subsidies, rechtstreekse subsidies[17], subsidies uit het VMM-kader, bijdragen via een ambassade (EKN) of subsidies via RVO. 60% maakt exclusief gebruik van één instrument. De percentages op de diagonaal in Tabel 2.1

[15] Naar 53% van de organisaties is een volledig gepersonaliseerde uitnodiging uitgegaan (geadresseerd aan CEO op persoonlijk mailadres) en 38% is gedeeltelijk gepersonaliseerd benaderd (op naam gesteld, maar verstuurd naar generiek adres).
[16] Van drie respondenten kan niet worden bepaald in welke inkomstengroep ze vallen.
[17] In dit rapport hanteren we de term 'rechtstreekse subsidies' als verkorte verwijzing naar subsidies waar geen toepasselijk beleidskader onder ligt. Deze verschillen van 'thematische subsidies' in de zin dat die wél gekoppeld zijn aan een toepasselijk beleidskader. In het verlengde hiervan, vergelijken we in een aantal analyses 'rechtstreekse' versus 'thematische' ontvangers.

geven aan hoe deze 60% zich verdeelt over de verschillende bronnen. Het VMM-kader is de belangrijkste bron, gevolgd door de ambassades. Bijna een kwart (23%) maakt echter gebruik van twee instrumenten. Voor deze groep tonen de cellen buiten de diagonaal in Tabel 2.1 de meest voorkomende combinaties. De combinatie van VMM en EKN is de meest gangbare mix. Rechtstreekse subsidies worden het vaakst gecombineerd met EKN-bijdragen, terwijl voor thematische ontvangers de combinatie met EKN en die met VMM in gelijke mate voorkomen. De resterende 15% van de organisaties maakt zelfs gebruik van drie of meer instrumenten. Voor zowel thematische als rechtstreekse ontvangers geldt dat ongeveer de helft van de organisaties in beide groepen tevens financiering ontvangt uit een ander kanaal. Dit impliceert dat het 'isoleren' van thematische en rechtstreekse ontvangers als zodanig betrekkelijk lastig is. We komen in §4.1 op deze complicatie terug.

Tabel 2.1 Relatieve frequentie van (combinaties van) financieringsinstrumenten onder survey-deelnemers (excl. combinaties van ≥ 3 bronnen).

	Thema	Rechtstreeks	VMM	EKN	RVO
Thema	7,7%	1,3%	2,6%	2,6%	0,6%
Rechtstreeks	1,3%	8,3%	1,9%	3,8%	0,0%
VMM	2,6%	1,9%	28,2%	8,3%	0,6%
EKN	2,6%	3,8%	8,3%	15,4%	1,3%
RVO	0,6%	0,0%	0,6%	1,3%	0,0%

Bron: enquête [*n*=165]

In de survey is het percentage BZ-afhankelijkheid van de organisatie uitgevraagd en de verwachte effecten van het drempelcriterium voor de eigen organisatie, de NGO-sector als geheel en voor BZ. Het merendeel van de vragen betrof gesloten vragen, maar respondenten hadden ook de mogelijkheid zich uit te spreken over mogelijke gevolgen en alternatieven middels een aantal open vragen (zie volledige enquête in Bijlage 3). Het drempelcriterium is als volgt uitgelegd aan respondenten:

> *In the new policy framework, MoFA [Ministry of Foreign Affairs] announced its intention to change this threshold criterion, which would then stipulate that only CSOs [Civil Society Organisations] of which* ***at least 50%*** *of their* ***total annual income*** *comes from* ***sources other than direct grants and/or contributions from the MoFA*** *are eligible for a MoFA subsidy under the 'Focus' framework.*

In de uitleg naar respondenten is dus geen melding gemaakt van de mogelijkheid tot 'maatwerk' voor specialistische organisaties of kleine SNGO's. Ook speelt de exacte uitwerking van het drempelcriterium binnen het Focus-programma geen rol hier.[18] Het oordeel van de respondenten over (de gevolgen van) invoering van een 50%-drempel in hoofdstuk 4 moet dan ook worden gezien in het licht van bovenstaande uitleg.

[18] De *FemFocus*-call was nog niet gepubliceerd ten tijde van de survey.

2.3 Interviews

In een vroege fase van het onderzoek, ten tijde van het openstaan van de survey, zijn gesprekken gevoerd met 11 BZ-informanten, werkzaam bij 7 verschillende directies van het ministerie. Naast vertegenwoordigers van verschillende directies die onder de Directeur-generaal Internationale Samenwerking (DGIS) vallen, te weten de Directie Sociale Ontwikkeling (DSO), Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE), Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH), Directie Inclusieve Groene Groei (IGG) en het Bureau Internationale Samenwerking (BIS), zijn ook experts van de directies Financieel-Economische Zaken (FEZ) en Juridische Zaken (DJZ) geconsulteerd (zie overzicht in Bijlage 4). De keuze voor de thematische directies, en specifiek de informanten daarbinnen, is afgestemd op de BHO-beleidsprioriteiten.[19] De interviewguide voor deze gesprekken volgde in grote lijnen de opzet van de survey, maar uiteraard met speciale aandacht voor de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van een verhoogd drempelcriterium, bezien vanuit de verantwoordelijkheden van betreffende ambtenaren en de achterliggende directies.

Na het sluiten van de survey, is de interviewronde met NGO's gestart. In totaal gaf 63% van de survey-deelnemers aan gecontacteerd te mogen worden voor een vervolggesprek. In de selectie is vervolgens gebruik gemaakt van gestratificeerde 'quota sampling', waarbij een minimum aantal observaties is bepaald per achtergrondkenmerk. Deze achtergrondkenmerken zijn als volgt (in aflopende volgorde van prioritering): type NGO (Nederlands, internationaal, Zuidelijk); wel/geen ontvanger van rechtstreekse subsidies; mate van BZ-afhankelijkheid; beleidsprioriteit waarop NGO thematisch actief is; omvang van de NGO (gemeten aan budget). De steekproeftrekking is zo ingericht dat de quota gevuld zijn middels een zo divers mogelijke selectie van organisaties. Aan 43 organisaties is een interview-uitnodiging verstuurd, waaraan 32 organisaties gehoor hebben gegeven. Bijlagen 5 en 6 bieden respectievelijk een overzicht van de geïnterviewde organisaties en van de diversiteit die deze vertegenwoordigen. Inzoomend op de criteria 'type NGO', 'mate van BZ-afhankelijkheid' en 'budget', zijn 27 combinaties denkbaar. In de populatie komen 9 combinaties echter niet voor. Zo zijn er geen grote INGO's die voor meer dan 50% BZ-afhankelijk zijn (cf. hoofdstuk 3). De interview-sample dekt 17 van de 18 overige combinaties; een kleine SNGO met minder dan 25%-afhankelijkheid ontbreekt. Bijlage 6 laat ook zien dat de 14 geïnterviewde NGO's die rechtstreekse subsidie ontvangen goed gespreid zijn op de andere criteria. De spreiding op thema volgt in §2.4.

Naast de 32 interviews met survey-deelnemers, zijn additioneel nog 4 interviews gehouden met NNGO's die geen financiële geschiedenis met BZ hebben (zie Figuur 2.1, §2.1). Hierbij is bewust gezocht naar organisaties met een alternatief fundraising-model. Hun 'outsider'-perspectief bleek een nuttige aanvulling op de interviews met ontvangers.

Alle interviews zijn individueel afgenomen, met uitzondering van één duo-interview.[20] Voertaal was gewoonlijk Nederlands of Engels, maar twee interviews zijn in het

[19] Het betreft experts op het terrein van handel en economie, gezondheid en SRHR, voedselzekerheid, en veiligheid en stabiliteit. Op de overige prioritaire thema's, water en migratie, waren geen contacten (tijdig) beschikbaar.

[20] Focusgroepen bleken lastig uitvoerbaar als gevolg van beperkte 'windows' waarin CEO's beschikbaar waren (en verschil in tijdzones). Bovendien bleek de financiële positie van organisaties gevoeliger dan geanticipeerd, waardoor ook om ethische overwegingen van groepsinterviews is afgezien.

Frans en één in het Spaans gehouden. Er is informanten toegezegd dat specifieke opinies en quotes niet traceerbaar zullen zijn naar persoon noch organisatie. Er zijn geen audio-opnames gemaakt; gespreksverslagen zijn op basis van notities en derhalve geen transcripties.

2.4 Risico's op vertekening

Allereerst dient opgemerkt te worden dat het onderzoeksontwerp, zoals bepaald in de Terms of Reference, sterk leunt op de opinie van NGO's. Zo voorziet het ontwerp bijvoorbeeld niet in een survey onder BZ-staf ter verkrijging van een representatief beeld van het interne draagvlak voor drempelinvoering en hebben Nederlandse belastingbetalers, maar ook de uiteindelijke begunstigden van NGO-activiteiten in het Zuiden geen stem in het onderzoek. Bovendien betreft de representatie van NGO's voornamelijk organisaties die een financieringsrelatie met BZ onderhouden. Zij hebben derhalve een direct eigenbelang in de uitkomsten van het onderzoek, wat een risico op responsbias impliceert. We pogen dat (deels) te ondervangen door zowel in de survey als in de interviews de gevolgen voor de eigen organisatie te scheiden van die voor de NGO-sector als geheel. Overigens is de richting van 'bias' *a priori* ambigu; organisaties met hoge BZ-afhankelijkheid zullen vanuit eigenbelang geneigd zijn extra kritisch over de drempel te oordelen, terwijl die met lage BZ-afhankelijkheid juist weinig kritisch zouden kunnen zijn, aangezien het concurrerentie voor de eigen organisatie mogelijk elimineert.

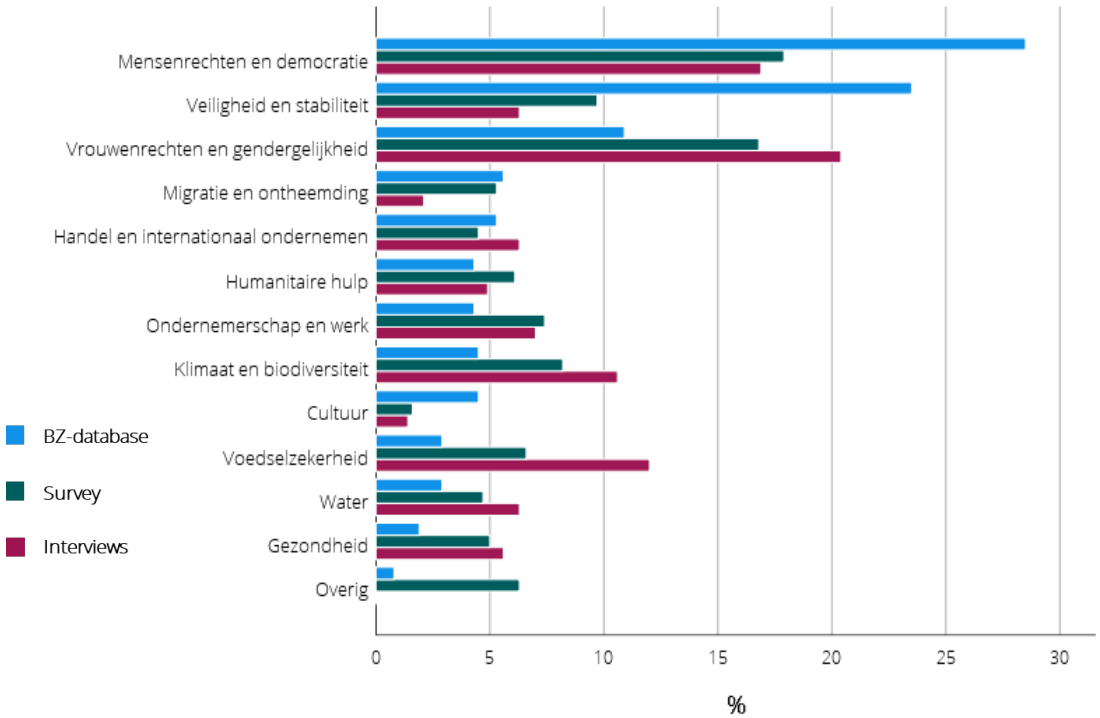
Los van de inhoudelijke lading van de respons, kan bovenstaande ook een vertekening opleveren door systematische verschillen in de responsgraad zelf. Figuur 2.1 (§2.1) brengt in kaart op welke momenten in het onderzoek organisaties die opgenomen waren in de groslijst van 533 NGO's buiten de uiteindelijke dataverzameling zijn gevallen door, onder andere, non-respons. De vraag is in hoeverre deze 'afvallers' systematisch afwijken van de 'insiders'. Op het aspect van BZ-afhankelijkheid kunnen we dit echter niet nagaan, omdat dit een uitkomstvariabele in het onderzoek betreft en derhalve niet beschikbaar is voor de gehele groslijst. Dit is wel het geval voor een specifieke achtergrondvariabele, namelijk het thematische veld waarop een NGO actief is.[21] Figuur 2.3 geeft weer hoe de thematische spreiding in de BZ-database (groslijst) zich verhoudt tot die in de survey en de interviews.

De mate van correspondentie tussen de selecties is hoog; de top-3 van de groslijst, te weten 'mensenrechten en democratie' (M&D), 'veiligheid en stabiliteit' (V&S) en 'vrouwenrechten en gendergelijkheid' (V&G) overlapt met de top-3 van de survey (weliswaar in iets andere volgorde) en M&D en V&G zijn tevens de meest prominente sectoren waarop interview-deelnemers actief zijn. Tegelijkertijd valt op dat in de groslijst het aandeel organisaties dat op mensenrechten (M&D) en veiligheid (V&S) actief is, substantieel hoger is dan in de survey en interviews. Hiervoor is een tweetal verklaringen aan te voeren. Allereerst zijn deze organisaties (zwaar) oververtegenwoordigd in de lijst waarvoor 'limited access' geldt (zie §2.2). Organisaties werkzaam op terreinen als terrorismebestrijding, corruptie, cybersecurity, en politieke gevangenen zijn derhalve begrijpelijkerwijs 'off-limits'

[21] De thematische classificatie bestaat uit 12 categorieën (sectoren), waaronder de 6 BHO-beleidsprioriteiten. De CRS-codes (Common Reporting Standard) en 'activity policy markers' in de BZ-database hebben als input gediend voor de gekozen clustering.

voor de studie. De NGO's in voornoemde sectoren zijn mogelijkerwijs ook bewust minder zichtbaar online (geen publieke website) of terughoudend in het delen van namen en contactgegevens op hun site. Dientengevolge zijn zij waarschijnlijk minder goed bereikt bij het uitzetten van de survey. Het is lastig te bepalen hoe de ondervertegenwoordiging van deze groep de bevindingen beïnvloedt. De organisaties op de 'limited access' lijst zijn divers qua locatie (type) en grootte, maar het kan niet uitgesloten worden dat ze afwijken qua BZ-afhankelijkheid, omdat het veelal organisaties betreft waarvoor geen financiële informatie vanuit de jaarverslagen beschikbaar is. Vanuit het BZ-bestand hebben we vast kunnen stellen dat 4 van de 53 organisaties rechtstreekse subsidie ontvangt, waardoor het niet aannemelijk is dat de categorie rechtstreekse ontvangers in onze studie er bij inclusie van meer M&D/V&S-organisaties heel anders uit zou zien.

Figuur 2.3 Thematische concentratie in BZ-database [*n*=533], survey [*n*=166] en interviews [*n*=36][22]



Ten opzichte van de groslijst zijn NGO's op de thema's vrouwenrechten (V&G) en voedselzekerheid juist oververtegenwoordigd in de studie. Dit geldt voor de survey, maar vooral voor de interviews. De interviews dekken overigens alle 12 thema's, zodat er in dit opzicht geen sprake is van 'blinde vlekken'.

Vergelijkbare analyses op andere achtergrondkenmerken hebben geen risico's op potentieel problematische vertekening aan het licht gebracht. We hebben met het oog op de lokaliseringsambitie van BZ extra energie besteed aan het includeren van SNGO's, bijvoorbeeld door interviews in het Frans/Spaans aan te bieden, en deze zijn naar ons idee adequaat vertegenwoordigd.

[22] Respondenten konden meer dan één thema aanvinken waarop hun organisatie werkzaam is.

3. Grip op BZ-afhankelijkheid

Dit hoofdstuk brengt de actuele BZ-afhankelijkheid van de NGO's in kaart, wat inzicht biedt in de mate waarin het drempelcriterium als scherprechter optreedt als ook op welk type organisaties dit vervolgens de meeste impact heeft. Hiervoor doen we naast de survey en de jaarverslagen ook een beroep op data van IATI (International Aid Transparency Initiative) ('d-portal' database) en het CBF. Daarnaast bekijken we middels doorrekening van een aantal scenario's hoe sterk het BZ-afhankelijkheidspercentage reageert op 1) veranderingen in BZ-beleid en/of de externe context, en 2) aanvullende eisen binnen een specifiek subsidiekader. In opmaat naar deze resultaten, schetsen we eerst het bredere plaatje van overheidsafhankelijkheid van NGO's, waarin BZ veelal een belangrijke, maar niet de enige component is. We staan vooraf ook stil bij enkele uitdagingen verbonden aan de gebruikte databronnen, zodat de gepresenteerde afhankelijkheidspercentages op juiste waarde kunnen worden geschat.

3.1 Overheidsafhankelijkheid

NGO's kennen naast overheidsfinanciering een divers palet aan inkomstenbronnen, zoals particuliere giften en legaten (de 'charimarkt'), sponsorgelden van bedrijven, private fondsen, loterijorganisaties, inkomsten uit eigen bedrijfsmatige activiteiten, en middelen verkregen via andere NGO's.[23] Het belang van overheidsfinanciering is, temidden van deze andere bronnen, echter aanzienlijk. Voor de 114 NGO's waarvoor deze data beschikbaar is in de jaarverslagen, ligt de afhankelijkheid van overheidsgelden gemiddeld op 61,5% van hun inkomen. De overheidsafhankelijkheid bij INGO's is met 66,4% licht hoger dan bij NNGO's (59,5%) en SNGO's (59,0%). Voor 91 NNGO's en 53 INGO's kunnen we ook een analyse maken van de compositie van overheidsgelden in het meest recente verslagjaar (zie Figuur 3.1). Voor NNGO's komt ruim de helft van BZ, gevolgd door multilaterale donoren, andere bilaterale donoren, de Europese Unie (EU) en Nederlandse overheidsinstanties anders dan BZ (panel A).[24] De mate van diversificatie verschilt echter sterk tussen organisaties. Een kwart ontvangt middelen uit slechts één overheidsbron en BZ-gelden maken voor de helft van de organisaties meer dan 75% van hun totale overheidsinkomsten uit. Voor INGO's is het gemiddelde BZ-aandeel in de overheidsinkomsten met 2,3% zeer beperkt (panel B). Het is niet duidelijk welk deel van de 69,4% dat van buitenlandse overheden wordt betrokken, afkomstig is van de overheid waar het hoofdkantoor van de organisatie gevestigd is.

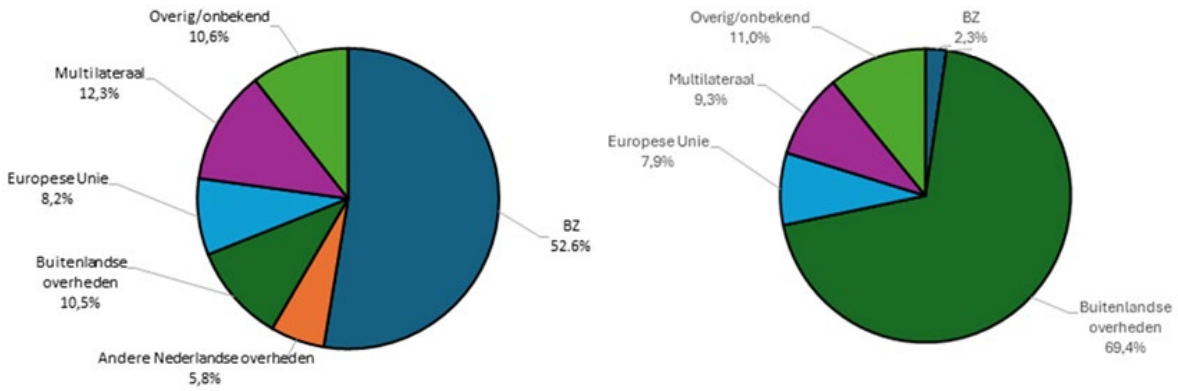
In de survey zijn NGO's gevraagd naar hun gewenste inkomstenverdeling over verschillende bronnen. Idealiter zouden NGO's gemiddeld voor 38,4% van hun inkomen afhankelijk willen zijn van overheidsgelden, fors lager dan hun daadwerkelijke afhankelijkheid. Slechts een kleine minderheid van 16% zat in de afgelopen jaren op of rond hun eigen ideaalplaatje voor overheidsgelden, als we een marge nemen van +/- 5%.

[23] Zie Schulpen & Van der Plas, 2025, voor een actueel overzicht onder Nederlandse NGO's.

[24] Veelal andere Nederlandse ministeries (bijv. het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) of het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)), maar ook 'unusual suspects' als het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Nederlandse Ruimtevaartagentschap (NSO) worden genoemd als subsidieverstrekker.

Na aftrek van een enkele organisatie die lager in overheidsgelden zit dan gewenst, kunnen we concluderen dat ongeveer driekwart van de NGO's zelf vindt dat ze teveel afhankelijk zijn van overheden. Ze delen derhalve de zorg van BZ op dit punt en in de ideale wereld zitten ze als groep ook onder de 50%-drempel.

Figuur 3.1 Verdeling van overheidsinkomsten naar donor



A.
NNGO's
(*n*=91)

B.
INGO's
(*n*=53)

Bron: financiële database (jaarverslagen)

3.2 Data-uitdagingen

We berekenen de huidige stand van BZ-afhankelijkheid primair uit twee bronnen; de survey en de jaarverslagen, elk met hun eigen beperkingen. In de survey is sprake van zelfrapportage van het afhankelijkheidspercentage, wat minder betrouwbaar is dan de (extern gecontroleerde) financiële informatie in de jaarverslaglegging.[25] Anderzijds is in de survey de BZ-afhankelijkheid uitgevraagd over de 'afgelopen drie jaar', wat goed aansluit bij de periode op basis waarvan in Focus het afhankelijkheidspercentage berekend dient te worden. In *FemFocus* gaat het concreet om financiële resultaten behaald in 2022, 2023 en 2024 (zie Annex 2 ['Demonstrating financial independence']). De éénjarige analyse van de jaarverslagen (2023 of 2024) is daarentegen meer een momentopname. Bovendien zijn SNGO's sterk ondervertegenwoordigd in deze database (zie §2.1).

Een bekende complicatie in de afhankelijkheidsberekening betreft subsidies aan allianties, waar penvoerders de 1e-lijns ontvangers van BZ-gelden zijn en die vervolgens deels doorgeven aan partners in de 2e lijn, wat (ten onrechte) inflatie van de afhankelijkheid onder penvoerders oplevert. In de survey worden respondenten bij de vraag over het afhankelijkheidspercentage gewezen op het feit dat indirect verkregen gelden via penvoerders meetellen in de afhankelijkheid, maar er wordt niet expliciet gevraagd om het percentage te verdisconteren voor doorgegeven BZ-middelen. We gaan er dan ook vanuit

[25] De communicatie met respondenten naar aanleiding van de survey suggereert overigens dat voor beantwoording van de financiële vragen vaak de financiële afdeling is geconsulteerd.

dat de percentages uit de survey 'ongecorrigeerd' zijn. Voor de jaarverslagen geldt in het gros van de gevallen hetzelfde, maar er is een beperkt aantal organisaties dat de afdrachten aan partners binnen door BZ gefinancierde allianties rapporteert. Voor die organisaties hebben we in de berekening hiervoor gecorrigeerd. Het gaat concreet om zes penvoerders die als groep fors dalen in BZ-afhankelijkheid door de correctie (van 53% naar 36%). In §3.3.3 bekijken we met behulp van IATI-data additionele cases om inzicht te verwerven in hoe afdrachten binnen allianties BZ-afhankelijkheid beïnvloeden en stuiten we op nieuwe uitdagingen.

Met betrekking tot de jaarverslagen willen we ook wijzen op een boekhoudkundige complicatie. Inkomsten ('baten') worden in het jaarverslag in de regel in de resultaatrekening opgenomen op toerekeningsbasis (principe van 'accrual accounting'). Zo wordt BZ-inkomen toegerekend naar rato van het jaarbudget van het programma waarvoor men subsidie ontvangt. Dit BZ-inkomen wijkt daarmee in veel gevallen af van wat een organisatie daadwerkelijk aan BZ-middelen in dat jaar op kasbasis ontvangt. In de BZ-instructie (*FemFocus*) wordt echter niet gespecificeerd op welke basis totale inkomen (en het BZ-deel daarvan) dient te worden meegenomen. Dit maakt verschil voor het afhankelijkheidspercentage in een bepaald jaar voor zover voorfinanciering door BZ activiteiten betreffen die niet in hetzelfde verslagleggingsjaar worden uitgevoerd. Indien BZ bijvoorbeeld eind 2023 geld overmaakt voor activiteiten in 2024, slaan de inkomsten op kasbasis in 2023 neer, maar op toerekeningsbasis in 2024.

In het licht van de eerdere uitdaging van alliantie-correctie, speelt ook de vraag of de middelen bestemd voor partners jaarlijks worden toegerekend aan de hand van het alliantiebudget of dat de daadwerkelijke doorbetalingen aan partners leidend zijn in de berekening. Annex 2 (*FemFocus*) is helder op dit punt; er wordt gesproken over uitkeringen ('disbursements'). Dit impliceert een afhankelijkheidsberekening op basis van twee verschillende grondslagen, waarbij ook de timing van de voorfinanciering door penvoerder aan de partners een rol speelt. In het eerdere voorbeeld waarin BZ eind 2023 geld overmaakt voor activiteiten in 2024, maakt het voor de jaarlijkse percentages verschil of de penvoerder deze nog in 2023 of pas begin 2024 aan partners doorgeeft. Dergelijke timing-issues hebben waarschijnlijk de grootste impact aan de randen van subsidieperiodes. Stel dat 2024 het eerste programmajaar zou zijn en partners hebben in 2023 al hun voorschotten ontvangen, dan is er op toerekeningsbasis geen BZ-inkomen in 2023 waar deze doorbetalingen van kunnen worden afgetrokken. Bovenstaande geeft tevens aan dat de keuze voor de 'window' waarover het afhankelijkheidspercentage dient te worden vastgesteld (2022, 2023 en 2024 in *FemFocus*) niet triviaal is. Los van dit boekhoudkundige probleem, voeren we in §3.3.4 aan de hand van CBF-data een 'stress-test' uit op de afhankelijkheidspercentages door de 'window' te verschuiven.

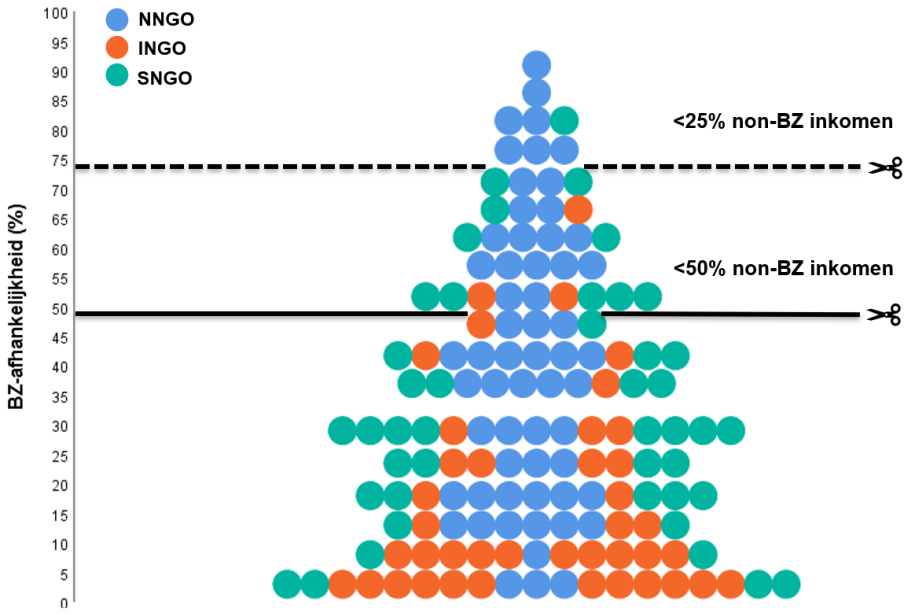
3.3 Resultaten

3.3.1 Survey

De organisaties in de survey hebben een gemiddelde BZ-afhankelijkheid van 32%, dus ruim onder de 50%-grens. Echter, een kwart daarvan stijgt boven deze grens uit (zie Figuur 3.2).

Als we een ruimere grens van 75% hanteren (oftewel minimaal 25%-drempel aan niet-BZ inkomen), komen slechts enkele organisatie (6%) hier bovenuit.

Figuur 3.2 Gemiddelde BZ-afhankelijkheid over afgelopen 3 jaar



Bron: enquête [*n* = 144; BZ-inkomen > €0]

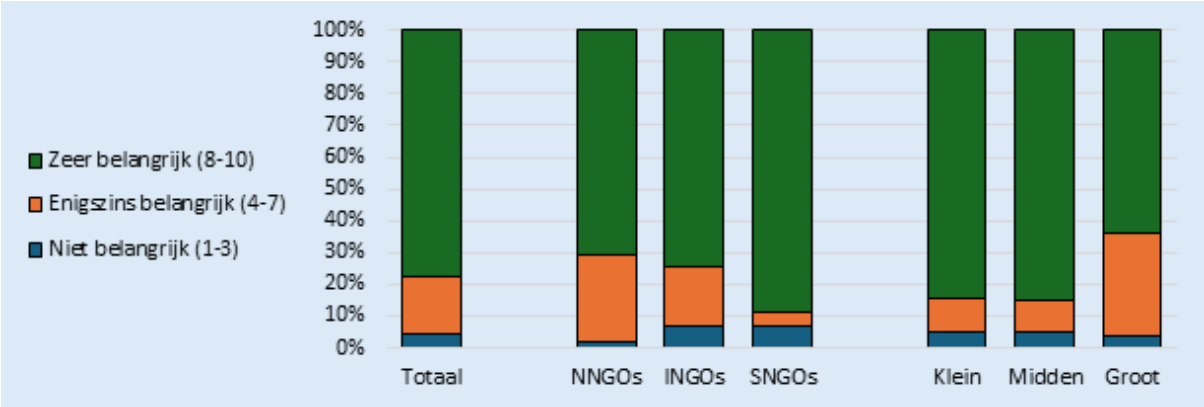
De vraag is in hoeverre de subgroepen van organisaties die rechtstreekse subsidie hebben ontvangen, en diegenen die dat binnen thematische (niet-VMM) subsidiebeleidskaders hebben gedaan, zich verhouden tot de gehele groep. Rechtstreekse ontvangers laten een relatief hoog gemiddelde zien van 37% BZ-afhankelijkheid, terwijl die onder thematische ontvangers met 26% relatief laag is. Deze verschillen zijn niet significant ten opzichte van de gehele groep, maar wel significant (*) ten opzichte van elkaar.[26] Thematische ontvangers zijn als groep in mindere mate BZ-afhankelijk dan rechtstreekse ontvangers. Een 50%-drempel (25%-drempel) excludeert slechts 12% (3%) van de thematische ontvangers, terwijl dit percentage verdubbelt bij de rechtstreekse ontvangers, respectievelijk 25% (50%-drempel) en 6% (25%-drempel). De mate van exclusie onder rechtstreekse ontvangers is daarmee identiek aan die van de groep als geheel.

Uitsplitsing van BZ-afhankelijkheid naar andere achtergrondkenmerken levert de volgende resultaten op. Allereerst, een vergelijking tussen NNGO's, INGO's en SNGO's laat scherpe verschillen zien. De Nederlandse organisaties hebben met 44% de hoogste gemiddelde BZ-afhankelijkheidsgraad. Voor INGO's is deze met een gemiddelde van 17% significant (***) lager. De SNGO's nemen met 33% een tussenpositie in, waarbij zowel het verschil met NNGO's (*) als met INGO's (***) significant is. De mate van exclusie bij drempelinvoering weerspiegelt deze verschillen tussen subgroepen. Bij een 50%-drempel komen respectievelijk 34% van de NNGO's, 16% van de SNGO's en 5% van de INGO's niet meer in aanmerking (zie ook de kleurcodering in Figuur 3.2).

[26] *, **, *** duiden significantie aan met 90%, 95% en 99% betrouwbaarheid.

Daarnaast zien we systematische verschillen in BZ-afhankelijkheid naar grootte van de organisatie. De afhankelijkheid neemt af, naarmate het totale inkomen van een organisatie groter wordt. Kleine organisaties (budget <€1M) zijn gemiddeld voor 37% BZ-afhankelijk, wat significant (**) daalt naar 26% onder grote organisaties (>€20M). We zien echter geen significante verschillen op basis van het thematische domein waarin men opereert. Bepalender lijkt het type interventiestrategie dat men hanteert. Organisaties die een component dienstverlening ('service delivery') hebben, laten een significant (*) lagere BZ-afhankelijkheid zien. Organisaties met een component belangenbehartiging ('advocacy') zijn juist significant (*) afhankelijker. Het is aannemelijk dat dit (deels) een direct uitvloeisel is van BZ-beleid in het afgelopen decennium. Zowel het VMM-beleidskader (2021-2025) als haar voorganger 'Samenspraak en Tegenspraak' (2016-2020) waren primair gericht op het ondersteunen van NGO's in hun rol van pleiten en beïnvloeden. Anderzijds lenen de meer tastbare resultaten van 'service delivery' zich waarschijnlijk beter voor het mobiliseren van niet-BZ gelden, zoals particuliere giften, sponsorgelden van bedrijven, en inkomsten uit eigen bedrijfsmatige activiteiten.

Figuur 3.3 Hoe belangrijk zijn de BZ-bijdragen voor de eigen NGO?



Bron: enquête [*n*=150]

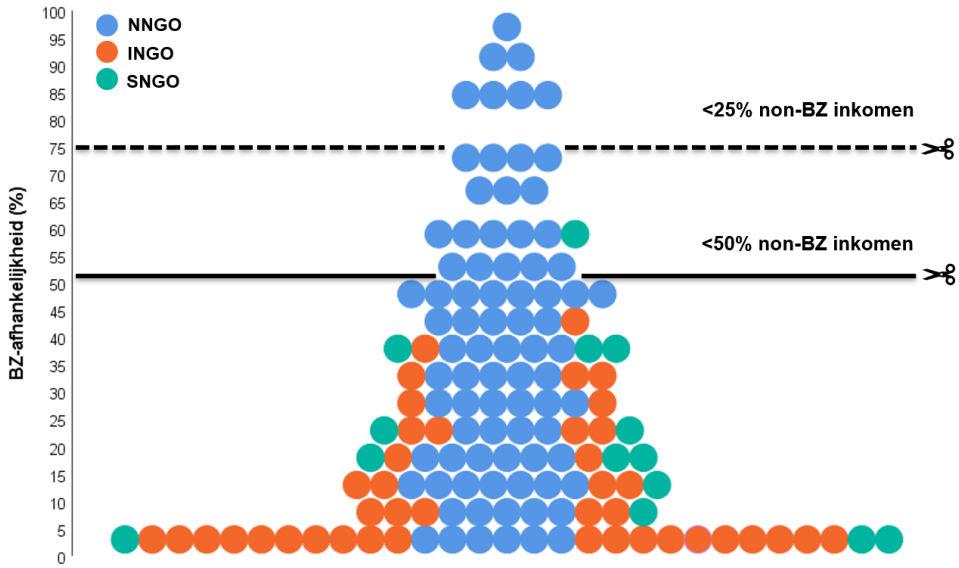
De feitelijke mate van BZ-afhankelijkheid en de mate waarin BZ-gelden door respondenten als belangrijk worden geacht voor de organisatie zijn uiteraard positief gecorreleerd, maar hier geldt geen één-op-één relatie, zoals blijkt uit Figuur 3.3. Zo zijn er meerdere INGO's met minder dan 10% BZ-afhankelijkheid die de BZ-bijdrage als 'zeer belangrijk' zien. In de interviews wordt dit toegelicht. Het kwalificeren voor BZ-financiering geldt als een belangrijke 'seal of approval', die toegang kan geven tot andere financieringsbronnen. Een informant benadrukt dan ook dat het niet halen van de drempel niet alleen een financiële aderlating betekent, maar vooral ook verlies aan legitimiteit in de ogen van andere partijen.

3.3.2 Jaarverslagen

Een tweede bron voor het berekenen van BZ-afhankelijkheid betreft de database die op basis van de meest recente jaarverslagen gebouwd kon worden. Deze bevat 137 organisaties en is derhalve vergelijkbaar in omvang met de survey-sample, maar er is slechts sprake van gedeeltelijke overlap. NNGO's maken 59% van de selectie uit, INGO's 31% en de resterende 10% zijn SNGO's.

De gemiddelde BZ-afhankelijkheid is met 29% licht lager dan op basis van de survey, maar in dezelfde range. Dit wordt ook gereflecteerd in de exclusiegraad bij drempelinvoering. Een 50%-drempel leidt tot uitsluiting van 18% van de organisaties, vrijwel allemaal NNGO's, en een 25%-drempel impliceert 5% exclusie van uitsluitend Nederlandse organisaties (zie Figuur 3.4). Opvallend is dat geen enkele van de 42 INGO's in de problemen komt, zelfs niet bij een 50%-drempel. In deze groep bedraagt de gemiddelde BZ-afhankelijkheid slechts 12%, significant (***) lager dan voor NNGO's, INGO's en SNGO's tezamen. Het beeld dat consistent ontstaat uit beide bronnen is derhalve dat een drempelcriterium INGO's slechts in zeer beperkte mate treft.

Figuur 3.4 BZ-afhankelijkheid berekend uit meest recente jaarverslag



Bron: enquête [*n* = 137; BZ-inkomen > €0]

3.3.3 IATI

In bovenstaande resultaten is de correctie voor intra-alliantie afdrachten, zoals geschetst in §3.2, nog niet meegenomen.[27] Voor een beperkt aantal allianties hebben we deze middels de IATI-portal kunnen reconstrueren. Dit is een complexe exercitie, aangezien organisaties hun alliantiebudget in IATI vaak in verschillende 'werkpakketten' opknippen, zoals per land of per strategie. Daarnaast zijn we gestuit op afdrachten aan organisaties die deel uitmaken van dezelfde 'familie', zoals van 'XXX-NL' naar 'XXX-Global' of 'XXX-Bangladesh'. Deze interne afdrachten hebben we niet meegerekend. In de berekeningen hebben we getracht een idee te krijgen van de kans dat het wel of niet toepassen van een correctie voor alliantie-penvoerderschap bepalend is of men de drempel wel of niet haalt. Dit levert de volgende vuistregels op.

[27] Met uitzondering van de zes organisaties waarvoor we op basis van de informatie in de jaarverslagen deze correctie direct konden toepassen.

Penvoerders die ongecorrigeerd voor 60% BZ-afhankelijk zijn, kunnen na correctie onder de 50% uitkomen, mits ze minimaal een kwart van de subsidie doorzetten. Bij 70% BZ-afhankelijkheid vóór correctie dient ongeveer de helft van de subsidie doorgegeven te worden aan 2e-lijns ontvangers om de drempel te halen en bij 80% afhankelijkheid kan men aan de goede kant van de streep uitkomen indien minimaal driekwart van de subsidie wordt doorgezet. Twee cases die we onderzocht hebben, dienen ter illustratie. Eén penvoerder heeft ongecorrigeerd een afhankelijkheid van 81%, maar omdat deze 76% van de ontvangen fondsen doorgeeft aan partners, mist ze slechts met miniem verschil de 50%-drempel (50,7%). Een andere penvoerder zit vóór correctie veel dichter op de drempel ('slechts' 62% afhankelijk), maar omdat deze maar 20% van de subsidie doorgeeft, blijft deze steken op 56% afhankelijkheid na correctie en haalt daarmee de drempel nog altijd niet. We hebben niet voldoende cases kunnen analyseren om een betrouwbare uitspraak te kunnen doen over het subsidie-aandeel dat een penvoerder in een alliantie gemiddeld doorzet, maar de exercitie toont aan dat de impact van correctie aanzienlijk en daarmee beslissend kan zijn.

De IATI-exercitie roept tegelijkertijd nieuwe vragen op, bijvoorbeeld in relatie tot de sterke gelaagdheid van sommige allianties. Zo fungeert één van de Zuidelijke (2e-lijns) partners in een onderzochte alliantie als 'local grant-maker' en daarmee als doorgeefluik van middelen richting 3e-lijns partners. Voor consistentie zou deze Zuidelijke organisatie de ontvangen gelden van de penvoerder dienen bij te tellen en vervolgens de gelden die worden doorgegeven via 'on-granting' activiteiten weer moeten aftrekken wanneer ze in aanmerking wenst te komen voor BZ-subsidies. Hoe dieper in de lagen, hoe lastiger het echter wordt om in IATI deze transfers te identificeren en dus te controleren. Eén organisatie kan ook in verschillende allianties in een andere laag opereren; zo zijn er meerdere organisaties die penvoerder zijn van een alliantie en tevens partner in een andere alliantie. Dit maakt een consistente correctie-procedure buitengewoon ingewikkeld.

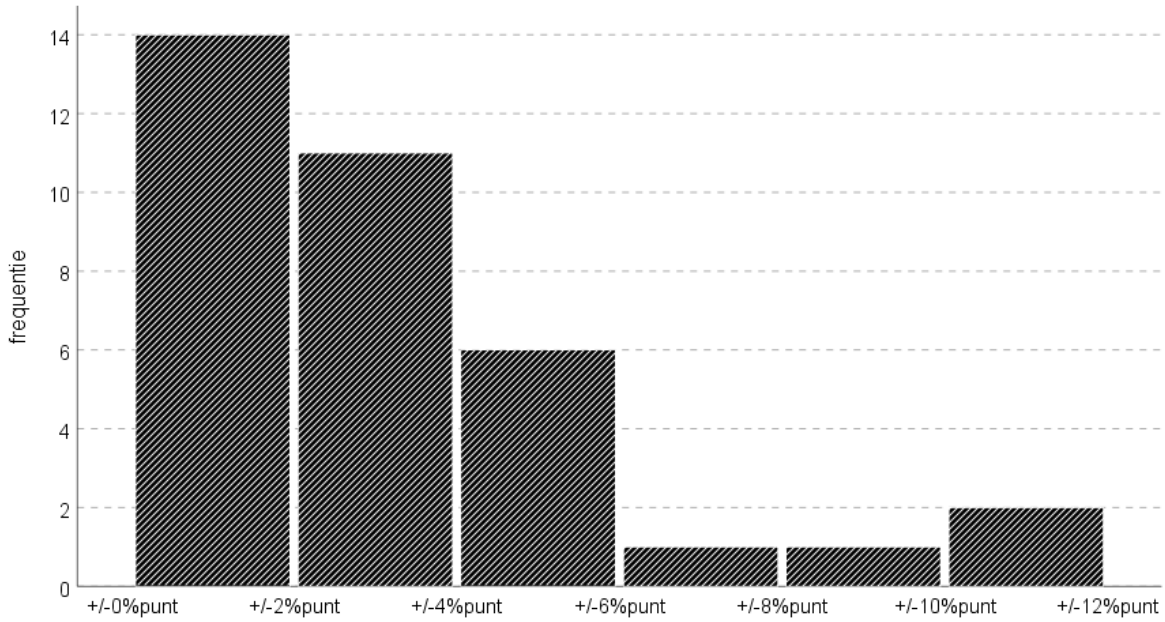
Ten slotte zijn we op complicaties gestuit die meer specifiek zijn. Zo zijn er organisaties die middelen ontvangen uit multidonor fondsen ('pooled funding'), waar BZ slechts één van de donoren is. Een voorbeeld hiervan is het Robert Carr Fund op het gebied van HIV/Aidsbestrijding, waar BZ verantwoordelijk is voor 18% van de totale fondseninleg. De vraag is dan of inkomsten uit deze gezamenlijke fondsen naar rato 'tellen' als BZ-inkomen. Een ander specifiek geval betreft de Dutch Relief Alliance (DRA), het door BZ gefinancierde noodhulpfonds waar 14 organisaties bij aangesloten zijn. Afhankelijk van de aard en locatie van een calamiteit, krijgt één van de leden de 'lead' en daarmee de bijbehorende middelen toegewezen (vergelijkbaar met penvoerderschap), waardoor de BZ-afhankelijkheid van deze organisatie incidenteel (en onverwachts) sterk kan stijgen. De DRA-case roept de bredere vraag op in hoeverre incidentele schommelingen in BZ-afhankelijkheid van invloed zijn op het al dan niet kwalificeren voor subsidieverlening. Hiervoor schakelen we naar de CBF-data, waarbij we verder terug in de tijd kunnen kijken.

3.3.4 CBF

Voor 35 (Nederlandse) organisaties hebben we de mate van BZ-afhankelijkheid berekend per 'moving window' van drie opeenvolgende jaren over een langere tijdreeks van 7 jaar (2018-2024). Over de hele groep genomen is de BZ-afhankelijkheid zeer constant; 36,5%

(2018-20); 36,3% (2019-21); 36,8% (2020-22); 36,8 (2021-23); 36,4% (2022-24). Hier gaan echter grote verschillen voor individuele organisaties achter schuil. Zo zijn er twee organisaties die over de periode 2019-2021 nog 'safe' zouden zijn bij een 50%-drempel, maar over 2022-2024 zelfs een 25%-drempel niet meer halen. Vice versa, twee organisaties die op basis van 2019-2021 data de 50%-drempel niet halen, doen dat over 2022-2024 wel. Zelfs tussen twee opeenvolgende 'windows' kunnen substantiële verschillen optreden.

Figuur 3.5 Frequentie van verschil in BZ-afhankelijkheid (in %punten) tussen 2021-23 en 2022-24



Bron: eigen berekeningen op basis van CBF-data [*n*=35]

Figuur 3.5 laat de verschuiving in BZ-afhankelijkheid zien die ontstaat wanneer gekozen wordt voor 2022-2024 in plaats van 2021-2023 als grondslag voor de berekening. Voor grofweg de helft van de organisaties (14 uit 35) blijft het verschil binnen een bandbreedte van 2 procentpunten (bijvoorbeeld een daling van 63% naar 61% afhankelijkheid). Tegelijkertijd geldt voor ruim een kwart van de organisaties dat hun BZ-afhankelijkheid met meer dan 4 procentpunten wijzigt, met uitschieters van meer dan 10 procentpunten, als gevolg van het inruilen van 2021 voor 2024. Keuzes qua timing kunnen voor individuele organisaties derhalve wezenlijk verschil maken. De volatiliteit in BZ-afhankelijkheid wordt in de volgende paragraaf verder getest middels een aantal scenario's.

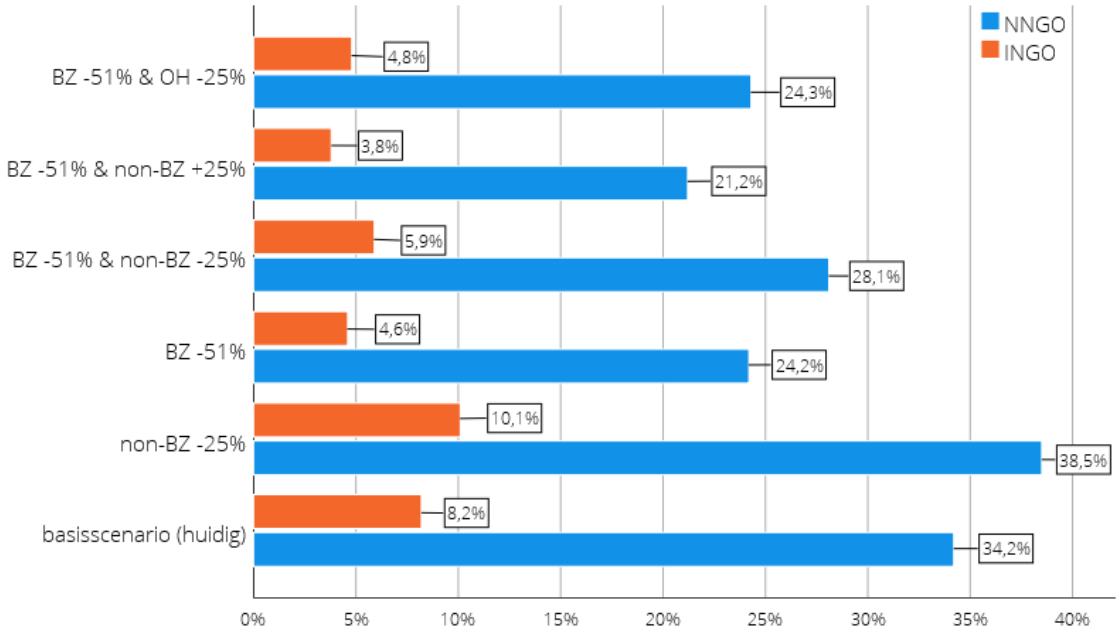
3.4 BZ-afhankelijkheid in context: scenario-analyse

3.4.1 Generieke trends in (niet-)BZ inkomenscomponent

Het effect van het drempelcriterium kan niet los gezien worden van de bredere dynamiek waarin NGO's opereren. Dit betreft allereerst de geplande bezuiniging op het BHO-budget dat voor NGO's beschikbaar is in de komende jaren. Daarnaast is er ook algehele druk op

de middelen bij andere donoren (zowel bilateraal als multilateraal). Deze bezuinigingen leggen vervolgens weer extra concurrentie op de charimarkt, zoals respondenten aangeven. Het BZ-afhankelijkheidpercentage van NGO's reageert op deze ontwikkelingen, nog los van of het drempelcriterium wordt verhoogd en/of uitgebreid. Om dit inzichtelijk te maken, rekenen we een vijftal scenario's door voor een groep van 157 NGO's waarvoor hun meest recente jaarverslag voldoende financiële informatie bevat. De groep bestaat uit 96 NNGO's en 61 INGO's. Figuur 3.6 toont de resultaten per scenario.

Figuur 3.6 Effect op BZ-afhankelijkheid van trends in verschillende inkomenscomponenten (scenario's)



Bron: eigen berekeningen op basis van financiële database (jaarverslagen) [*n*=157]

Het eerste scenario behelst een generieke daling van alle niet-BZ inkomsten met 25% per organisatie (en gelijkblijvend BZ-inkomen). Dit stuwt het gemiddelde BZ-afhankelijkheidspercentage uiteraard op; van 34,2% in het basisscenario (alle variabelen constant) naar 38,5% voor NNGO's en van 8,2% naar 10,1% voor INGO's. Vervolgens passen we in een tweede scenario een generieke korting van 51%[28] op het BZ-inkomen toe, ter simulatie van bezuinigingen (minder of kleinere subsidie-uitvragen). We veronderstellen dat deze bezuiniging alle NGO's evenredig treft en dat het niet-BZ inkomen constant blijft. Dit resulteert in een daling van de gemiddelde BZ-afhankelijkheid onder de NNGO-groep met maar liefst 10 procentpunten (van 34,2% naar 24,2%) en onder INGO's met bijna 4 procentpunten (van 8,2% naar 4,6%).

[28] Dit percentage is gebaseerd op een 'back-of-the-envelope' berekening van de afname in het jaarlijkse budget dat beschikbaar was voor NGO's in het VMM-kader in vergelijking tot wat ter beschikking wordt gesteld binnen het nieuwe Focus-kader. Het exacte bezuinigingspercentage is van ondergeschikt belang; het betreft immers een doorrekening van een (min of meer realistisch) scenario.

Ten derde combineren we beide scenario's, waaruit blijkt dat het effect van de BZ-bezuiniging bij zowel NNGO's als INGO's domineert en de BZ-afhankelijkheid dus lager uitpakt ten opzichte van het basisscenario. Ten vierde combineren we de BZ-bezuiniging met een stijging van het niet-BZ inkomen met 25%. In vergelijking met het scenario waarin deze component juist daalt, zien we de BZ-afhankelijkheid afnemen met respectievelijk 7 en 2 procentpunten voor NNGO's en INGO's. Het laatste scenario simuleert een 25%-daling van alleen dat deel van het niet-BZ inkomen dat van overheden (OH) afkomstig is, in combinatie met de BZ-bezuiniging. In lijn der verwachting, houdt de BZ-afhankelijkheid die hieruit resulteert het midden tussen de uitkomsten in het derde en vierde scenario.

De boodschap die zich opdringt uit bovenstaande scenario's is dat het BZ-afhankelijkheidspercentage deels ook speelbal is van generieke trends in het donorlandschap, inclusief bij BZ zelf. Dit maakt de *ceteris paribus* aanname die onder de berekening van BZ-afhankelijkheid ligt problematisch. Neem twee identieke organisaties (zelfde BZ-inkomen en niet-BZ inkomen in 2023), maar de één heeft niet-BZ inkomen van USAID (United States Agency for International Development) en de ander van GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). Beide zitten in de uitgangssituatie onder de 50%-drempel. Als in 2024 het USAID-geld plotseling wegvalt, neemt de BZ-afhankelijkheid bij die organisatie toe en haalt mogelijk de drempel niet, terwijl de ander met (gecontinueerde) Duitse fondsen wel kwalificeert. De opties voor NGO's om te sturen op hun BZ-afhankelijkheid moet derhalve niet overschat worden. Het scenario met ingebouwde BZ-bezuiniging laat ook zien dat minder beschikbare middelen de BZ-afhankelijkheid over de hele linie al fors kunnen drukken, zonder inzet van een financieel draagvlakcriterium.

Ten slotte bekijken we in de volgende paragraaf hoe het drempelcriterium, aangevuld met een balanscriterium, uitwerkt op BZ-afhankelijkheid in combinatie met andere eisen in een subsidie-instrument, meer specifiek het limiteren van aanvraagbedragen. Het recent gelanceerde *FemFocus*-subsidiekader (15-05-2025) gebruiken we als voorbeeldscenario.

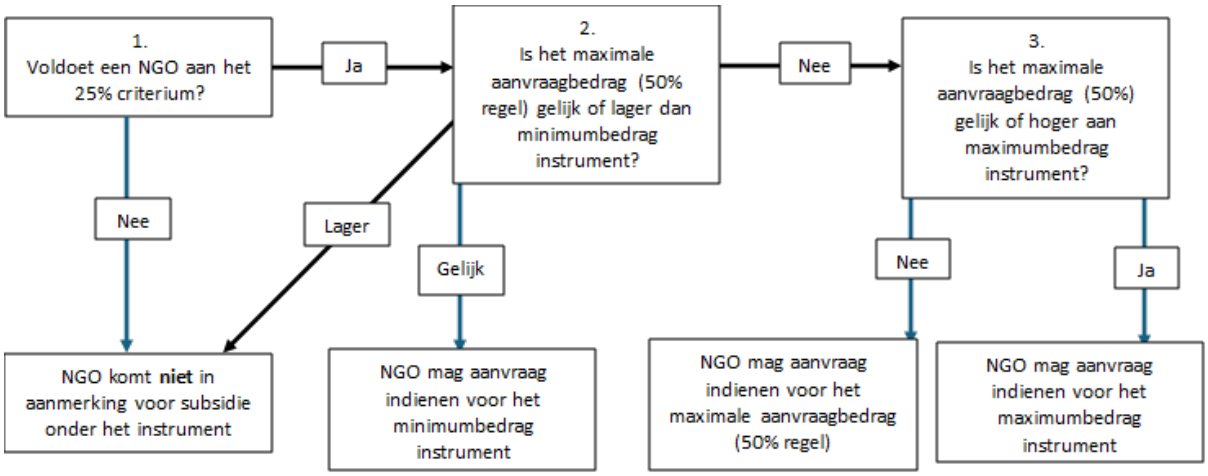
3.4.2 Aanvullende subsidie-eisen in instrumenten: FemFocus case

Het *FemFocus*-subsidiekader, dat uit drie afzonderlijke instrumenten bestaat, hanteert de systematiek zoals beschreven in Box 1 (zie hoofdstuk 1); een 'hard' 25%-drempelcriterium in combinatie met de '50%-regel' (balanscriterium) waarbij men niet méér aan mag vragen dan het niet-BZ inkomen van de organisatie op jaarbasis. Daarnaast kent elk van de instrumenten ook een (instrument-specifieke) minimale en maximale aanvraagomvang. Als de minimale aanvraagomvang bij een instrument hoger ligt dan het maximale bedrag dat een NGO op basis van de 50%-regel überhaupt mag aanvragen, komt de NGO dus niet in aanmerking voor een subsidie onder dat instrument. Voor de maximale aanvraagomvang per instrument geldt iets vergelijkbaars: als dat lager is dan wat een NGO volgens de 50%-regel mag aanvragen, kan de NGO slechts aanvragen tot dat maximum. Het stroomschema in Figuur 3.7 illustreert de selectie-systematiek.

In het scenario nemen we aan dat alle NGO's die in aanmerking komen voor subsidie, deze ook daadwerkelijk aanvragen en dat alle aanvragen worden gehonoreerd. Beide uitgangspunten zijn in werkelijkheid zeer onwaarschijnlijk of zelfs irreëel. De drie

instrumenten kennen bijvoorbeeld een budgetplafond en (mede daardoor) kunnen slechts een zeer beperkt aantal aanvragen ook daadwerkelijk worden goedgekeurd. We houden ook geen rekening met het feit dat INGO's uitgesloten zijn van twee van de drie instrumenten. De exercitie richt zich slechts op het begrijpen van (potentiële) interactie-effecten tussen drempel, 50%-regel en aanvraaglimieten.

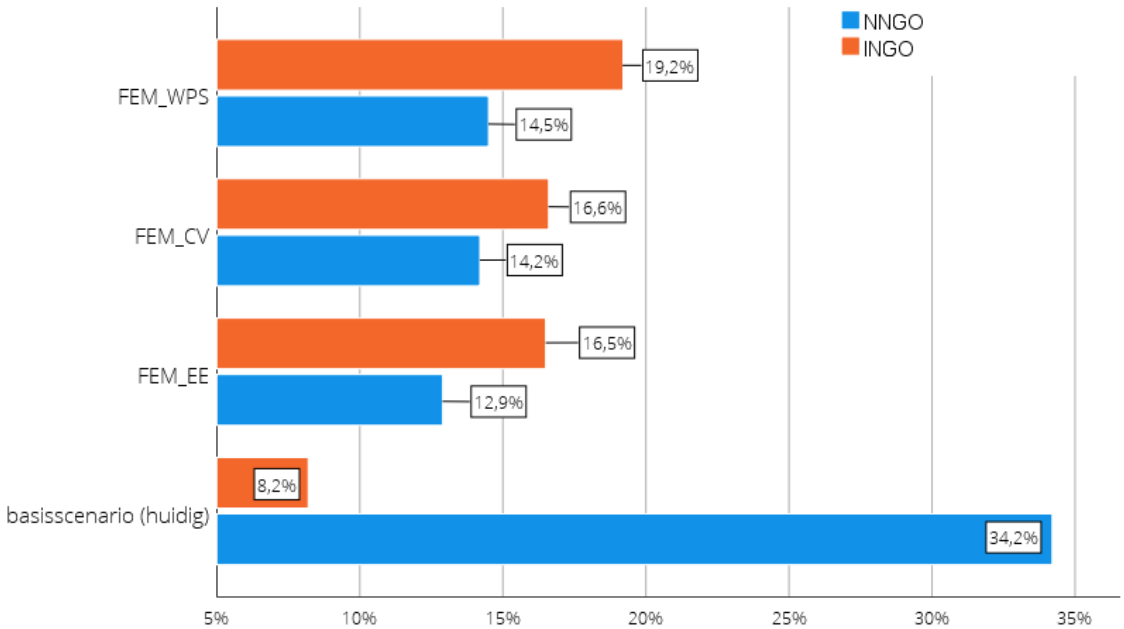
Figuur 3.7 *FemFocus*: stroomschema



Bron: gebaseerd op Besluit FemFocus (BZ, 2025b)

Figuur 3.8 geeft de verandering weer in BZ-afhankelijkheid (ten opzichte van hetzelfde basisscenario als in §3.4.1), mocht een organisatie indienen onder respectievelijk de instrumenten 'Encouraging women's entrepreneurship' (EE), 'Combating violence against women' (CV) en 'Women, peace and security' (WPS).

Figuur 3.8 Verandering in BZ-afhankelijkheid onder *FemFocus*-instrumenten (scenario)



Bron: eigen berekeningen op basis van financiële database (jaarverslagen) [*n*=157]

Voor de NNGO's (*n*=96) daalt de BZ-afhankelijkheid van boven de 30% tot de 10-15% range, afhankelijk van het instrument. Cruciaal hierin is de exclusie die plaatsvindt, omdat de BZ-afhankelijkheid van uitgesloten organisaties naar 0% daalt (aannemende dat men geen subsidie ontvangt buiten Focus). Deze exclusie komt slechts in beperkte mate van de 'harde' 25-drempel; 12,5% valt hierdoor af. Een aanzienlijk groter deel, variërend van 30-45% tussen instrumenten, valt af vanwege de 50%-regel in combinatie met de minimumaanvraag. Van diegenen die wel mogen aanvragen, stijgt de BZ-afhankelijkheid bij ongeveer de helft en daalt deze juist bij de andere helft.

Voor INGO's is de 'overall' uitkomst tegenovergesteld. In deze groep (*n*=61) stijgt de BZ-afhankelijkheid van onder de 10% naar de 15-20% range. Geen enkele organisatie struikelt over de 25%-drempel en het uitvalpercentage op de tweede horde ligt met 12-30% ook lager dan bij NNGO's. Wegens hun relatief hoge niet-BZ inkomen, mogen ze ook hoge bedragen aanvragen, waardoor bij het merendeel van hen de BZ-afhankelijkheid substantieel stijgt.

Het inzicht dat dit oplevert is enerzijds dat de 50%-regel een sterk 'knock-out'-effect kan sorteren indien gecombineerd met een minimum aanvraagbedrag. Dit effect is potentieel krachtiger dan dat van een 'hard' 50%-drempelinkomen in isolatie (zie §3.3.1 en §3.3.2). Anderzijds laat het zien dat organisaties die initieel een lage BZ-afhankelijkheid hadden, bij succesvolle aanvraag fors in BZ-afhankelijkheid kunnen stijgen. Dit impliceert een risico op het creëren van nieuwe afhankelijkheden.

4. Verwachte effecten

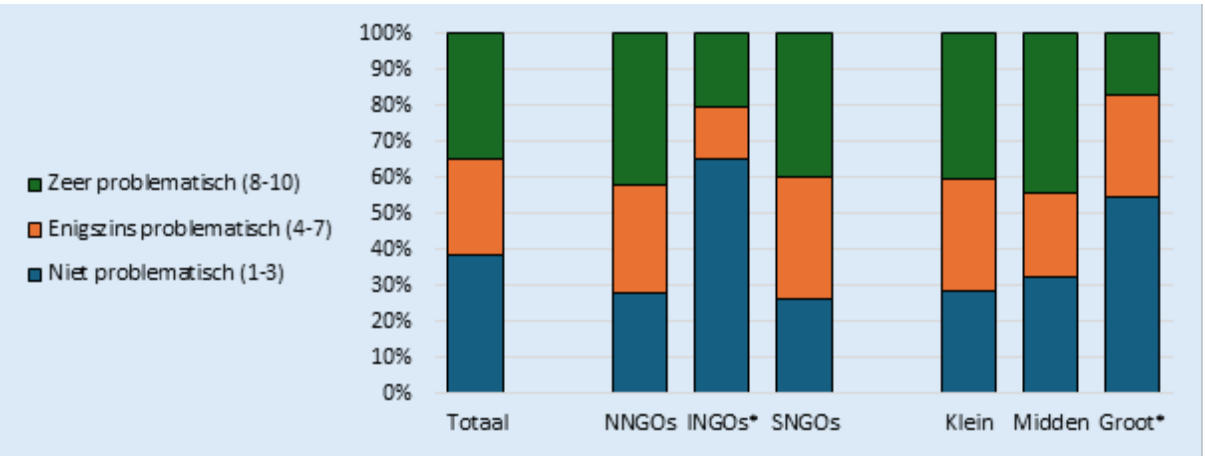
In dit hoofdstuk staat de NGO-visie op het 50%-drempelcriterium centraal. We starten met een blik op de problemen en kansen die NGO's zien bij invoering van dit criterium voor hun *eigen organisatie* (§4.1). In §4.2 verbreden we het perspectief naar de effecten op de *NGO-sector als geheel*. Vervolgens kijken we naar het oordeel van de NGO's als het gaat om de gevolgen van het criterium voor het *ministerie* (§4.3) en spiegelen deze aan de opinie van BZ-staf (Box 4). Per paragraaf presenteren we eerst de bijbehorende resultaten uit de survey. Waar relevant maken we hierin een onderscheid tussen NNGO's, INGO's en SNGO's, drie inkomstengroepen (klein, middelgroot en groot) en drie BZ-afhankelijkheidsgroepen (<25%, 25%-49%, >50%). We lichten voornamelijk de effecten uit die statistisch significant zijn.[29] Separaat (in Box 3) kijken we naar verschillen tussen drie groepen op basis van het kanaal waaruit ze BZ-financiering ontvangen (Thema, Rechtstreeks, Anders). Ter duiding en verdieping van de kwantitatieve resultaten, geven we in elk van de paragrafen een synthese vanuit de interviews en de open vragen in de survey. In §4.4 bespreken we ten slotte hoe BZ kan ondersteunen in het reduceren van donorafhankelijkheid volgens de NGO's en welke alternatieven ze aandragen voor het drempelcriterium.

4.1 Effecten op eigen organisatie

4.1.1 Kwantitatieve resultaten

Het 50%-drempelcriterium wordt door 35% van de NGO's (*n*=166) als zeer problematisch beschouwd voor de eigen organisatie op korte termijn (zie Figuur 4.1).

Figuur 4.1 Hoe problematisch is het 50%-drempelcriterium voor de eigen organisatie op de *korte termijn*?



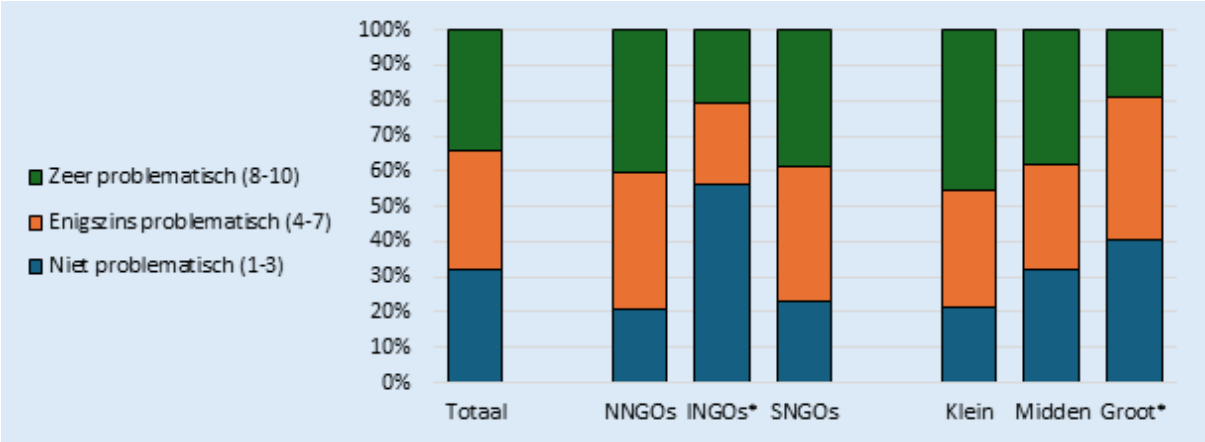
* = deze groep wijkt significant af.

Bron: enquête [*n*=166]

[29] Bepaling van significantie op basis van variantieanalyse (ANOVA-test), waarin gemiddelde scores tussen drie groepen worden vergeleken.

Voor bijna 40% is het criterium (helemaal) niet problematisch. Deze verdeling wordt overigens sterk beïnvloed door de INGO's. Voor de meeste van hen (80%, *n*=49) is dat criterium hoogstens enigszins problematisch. Bij de inkomstengroepen valt vooral op dat slechts een klein deel van de grote NGO's het 50%-drempelcriterium voor zichzelf als een probleem ziet op de korte termijn. INGO's zijn hier significant minder negatief dan NNGO's en SNGO's en hetzelfde geldt voor grote NGO's in vergelijking met kleine en middelgrote organisaties.

Figuur 4.2 Hoe problematisch is het 50%-drempelcriterium voor de eigen organisatie op de *lange termijn*?

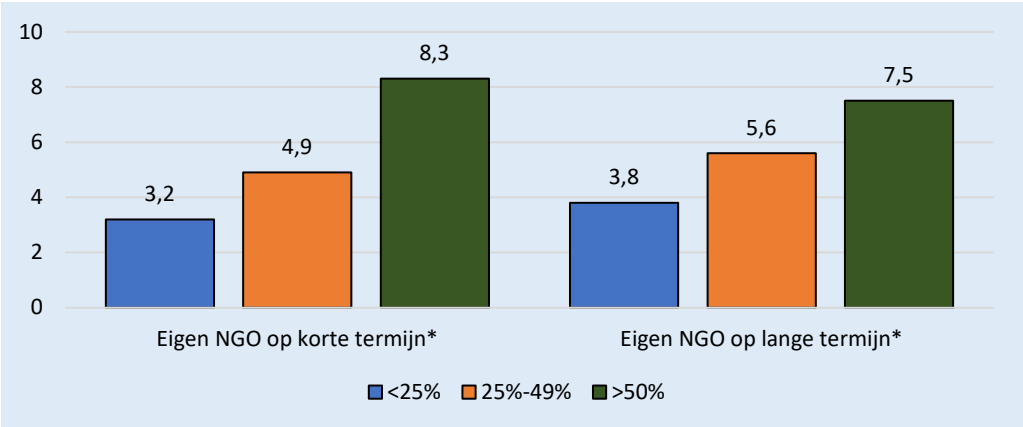


* = deze groep wijkt significant af

Bron: enquête [*n*=162]

Tegelijk laat Figuur 4.2 zien dat er in de 'zeer problematisch'-categorie weinig verandert als we het perspectief verplaatsen van de korte naar de lange termijn. Op de korte termijn acht 35% van de NGO's het zeer problematisch voor de eigen organisatie, op de lange termijn daalt dat tot 34%. Wel achten op de lange termijn meer NGO's het enigszins problematisch en daalt dus het aandeel 'niet problematisch'. Anders gezegd: meer NGO's verwachten op de lange termijn problemen met het drempelcriterium voor de eigen organisatie. En ook hier wijken INGO's en grote NGO's significant af van hun *peers*.

Figuur 4.3 Hoe problematisch is het 50%-drempelcriterium, uitgesplitst naar mate van BZ-afhankelijkheid?



* = Significante afwijking tussen groepen

Bron: enquête [*n*=145 korte termijn en *n*=143 lange termijn]

Grotere verschillen zien we als we het oordeel over de gevolgen van invoering van een 50%-drempelcriterium koppelen aan de mate waarin NGO's afhankelijk zijn van BZ-financiering (zie Figuur 4.3). Dan geldt logischerwijs: hoe hoger de BZ-financiering, hoe problematischer een NGO invoering van een 50%-drempelcriterium ziet. Zoals Figuur 4.3 laat zien, vinden NGO's die voor minder dan 25% afhankelijk zijn van BZ het 50%-drempelcriterium voor de eigen organisatie gemiddeld genomen niet echt problematisch – noch op korte noch op lange termijn. NGO's met een huidige BZ-afhankelijkheid tussen 25% en 50% zijn al een stuk negatiever en eindigen gemiddeld in de 'enigszins problematisch'-categorie. Tot slot zitten NGO's met een 50% of meer BZ-afhankelijkheid in (op korte termijn) of tegen (op lange termijn) de 'zeer problematisch'-categorie.

Box 3 Vergelijking op basis van type BZ-financiering

Een vierde manier waarop we de NGO's in het onderzoek kunnen indelen is op basis van het type financiering dat ze in het verleden vanuit BZ ontvingen. Wijken NGO's met thematische financiering in hun oordeel af? En ontvangers van rechtstreekse financiering? De thematische groep (*T*) bestaat uit 32 organisaties (19,9%, *n*=161); 11 organisaties met alleen thematische financiering en 21 in combinatie met VMM. De rechtstreekse groep (*R*) is even groot: 13 hebben alleen rechtstreekse financiering en 19 in combinatie met VMM. Als vergelijkingsgroep ('Anders') pakken we alle organisaties die geen thematische of directe financiering hebben ontvangen samen. Deze groep omvat 90 NGO's (55,9%, *n*=161). Zeven organisaties hebben zowel thematische als rechtstreekse financiering ontvangen en vormen daarmee een complicatie. Deze zijn in de vergelijking niet meegenomen, omdat ze een mogelijke afwijking tussen thematische en rechtstreekse ontvangers vertroebelen. Tabel 4.1 geeft een overzicht van de groepsconstructie.

Tabel 4.1 # NGO's per (combinatie van) type BZ-financiering [*n*=161]

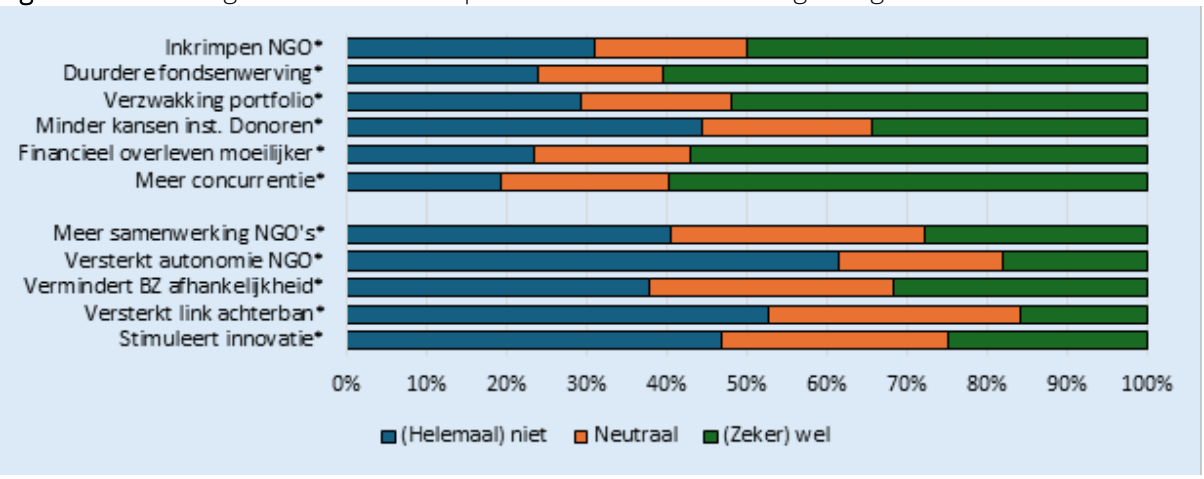
(Combinatie) van type BZ-financiering	# NGO's	(Combinatie) van type BZ-financiering	# NGO's
VMM	90 (*A*)	VMM + Rechtstreeks	19 (*R*)
Thema	11 (*T*)	Thema + Rechtstreeks	2 (*T/R*)
Rechtstreeks	13 (*R*)	VMM + Thema + Rechtstreeks	5 (*T/R*)
VMM + Thema	21 (*T*)		

Over de uitkomst van de vergelijking tussen Thema, Rechtstreeks en Anders kunnen we kort zijn. De drie groepen oordelen identiek over de mate waarin het drempelcriterium problematisch is (voor de eigen NGO op korte en lange termijn, voor NGO's algemeen op korte en lange termijn en voor BZ zelf). Ze oordelen ook identiek in de mate waarin ze verwachten dat specifieke gevolgen van het drempelcriterium zich al dan niet zullen voordoen (en dat ook weer voor de eigen organisatie, NGO's algemeen en BZ zelf).

Figuur 4.4 geeft inzicht in waar die problemen voor de eigen organisatie dan zitten en verdeelt die in positieve gevolgen (onderste gedeelte van de figuur) en negatieve gevolgen (bovenste deel). Opvallend is allereerst dat een meerderheid van de NGO's de negatieve

gevolgen ziet gebeuren en dat juist een minderheid de positieve gevolgen als waarschijnlijk acht. Zo verwacht 60% dat fondsenwerving voor de eigen organisatie duurder zal worden, 60% dat het drempelcriterium tot meer onderlinge concurrentie zal leiden met andere NGO's en 57% dat hun eigen financieel overleven moeilijker zal worden. Tegelijk denkt slechts één op de drie organisaties dat invoering van het drempelcriterium zal leiden tot meer samenwerking met andere NGO's en is 16% ervan overtuigd dat het tot een sterkere link met hun achterban zal leiden. Opvallend is ook dat minder dan een derde van de NGO's verwacht dat ze zelf minder afhankelijk zullen worden van BZ.

Figuur 4.4 Invoering van het 50%-drempelcriterium leidt voor de eigen organisatie tot ...



* = opinie tussen groepen wijkt significant af op dit gevolg

Bron: enquête [exclusief 'weet niet', *n* varieert tussen 146 en 160]

Zoals we hierboven zagen, vinden INGO's het drempelcriterium minder problematisch dan hun Nederlandse counterparts (of hun Zuidelijke wat dat betreft). Tegelijk verschillen NNGO's, INGO's en SNGO's op alle opgenomen gevolgen van het drempelcriterium voor de eigen organisatie van mening. Zo denken bijvoorbeeld INGO's minder dan NNGO's dat het drempelcriterium zal leiden tot meer concurrentie tussen hun eigen organisatie en andere NGO's en zijn INGO's ook positiever gestemd over zulke (mogelijke) gevolgen als financieel overleven, beperken van mogelijkheden voor fondsenwerving bij andere institutionele donoren, en het duurder worden van hun eigen fondsenwerving. Ook inkomstengroepen denken over de gevolgen niet allemaal hetzelfde. Zo denken middelgrote NGO's bijvoorbeeld vaker dan kleine NGO's dat het drempelcriterium zal leiden tot een sterkere band met de eigen achterban en vaker dan grote NGO's dat het zal leiden tot een lagere BZ-afhankelijkheid.

4.1.2 Kwalitatieve inzichten

Opvallend is dat slechts één NGO (een SNGO om precies te zijn) een positief oordeel velt over het drempelcriterium en wel precies om de redenering die achter invoering daarvan zit:

> *It encourages our organization to diversify its funding base. This requirement promotes sustainability, reduces dependency on a single donor, and strengthens our resilience*

> *against funding fluctuations. It also motivates us to explore innovative resource mobilization strategies, foster stronger partnerships with local and international actors, and enhance community ownership of our initiatives. Ultimately, this criterion improves the credibility and stability of our organization.*

Andere NGO's zoomen vooral in op de daling in beschikbare gelden voor NGO's; een probleem dat het drempelcriterium alleen maar verergert, al was het maar omdat het tot meer onzekerheid leidt. Overigens gaat het hierbij niet alleen om minder gelden vanuit BZ, maar vanuit de bredere donorgemeenschap. Zoals een SNGO stelt: "The main concern is in the era of decreasing donor funding, the [50%] criterion would be increasingly difficult to meet". Een NNGO voegt daar aan toe: "The measure comes at a very difficult time where all donors are going to cut their funding, so it is very very difficult to find adequate resources to balance the criterium of the MFA [Ministry of Foreign Affairs]". Het mislopen van BZ-fondsen bemoeilijkt tevens de fondsenwerving bij andere donoren die met cofinanciering werken, zoals bijvoorbeeld de EU: "to bring in an own contribution becomes more and more an issue, if we cannot secure a proper level of income from other (governmental) funders". Dit verklaart wellicht waarom informanten de term "perfect storm" of zelfs "clusterfuck" in de mond nemen.

Bovendien zorgt niet alleen het drempelcriterium zelf voor toenemende bureaucratie, maar leidt de noodzaak om meer gelden elders vandaan te halen ook tot een aantasting van de autonomie van NGO's. NGO's, zo stelt een NNGO, worden immers meer afhankelijk van andere donoren en die andere donoren "often have even less flexibility than the Dutch MFA". Een andere NNGO vult aan dat "[o]ther donors will gain more influence on the strategic directions of our programmes" en dat "more political alignment will be required". Bovendien leidt invoering in de ogen van een SNGO tot hogere "transaction costs, as organisations must diversify agressively, often with smaller, fragmented grants". Die kleinere subsidies, zo stelt een andere SNGO, vereisen tegelijk "the same level of preparation, administration, and reporting as a larger one, placing a disproportionate strain on our limited resources".

Een breed gedeelde ervaring is dat de concurrentie om fondsen is verhevigd en dat die trend zich zal doorzetten. Een informant gebruikt de analogie van een slinkende vijver waar steeds meer vissers proberen wat te vangen. Zo zien grotere organisaties zich bijvoorbeeld gedwongen om ook achter relatief kleine subsidies aan te gaan, waar ze die voorheen links zouden hebben laten liggen. De intensivering van concurrentie beperkt zich niet alleen tot overheidssubsidies, maar zien informanten ook terug op de charimarkt. De volgende observatie van een NNGO is illustratief: "Iedereen loopt nu naar foundations".

In de ogen van sommige NGO's zorgt "chasing non-MoFA income" als gevolg van het drempelcriterium ook voor "distortion of priorities" of "mission drift". Het vasthouden aan eigen doelen en werkwijzen wordt in deze competitieve context als steeds lastiger ervaren. Zo is een NNGO bezorgd dat de strategische focus van de organisatie verder wegdrijft "from the needs and priorities of our local members in order to secure funding". In bredere zin voorziet een SNGO een "acceleration of donor dependency cycles, pushing CSOs to pursue funding opportunities that are less aligned with their missions, or to overstretch into areas where resources exist, but expertise does not". NNGO's die deel uitmaken van een grotere 'familie' kennen in hun zoektocht naar alternatieve fondsen soms een specifieke uitdaging in de vorm van een (interne) 'home country'-regel, waar XXX-NL alleen

mag werven bij de Nederlandse overheid en XXX-GB beperkt is tot de Britse overheid. Het drempelcriterium roept bij de Nederlandse tak van dergelijke families ook strategische issues op. Kan XXX-GB of XXX-Bangladesh aanvragen, indien XXX-NL niet kwalificeert vanwege te hoge BZ-afhankelijkheid?

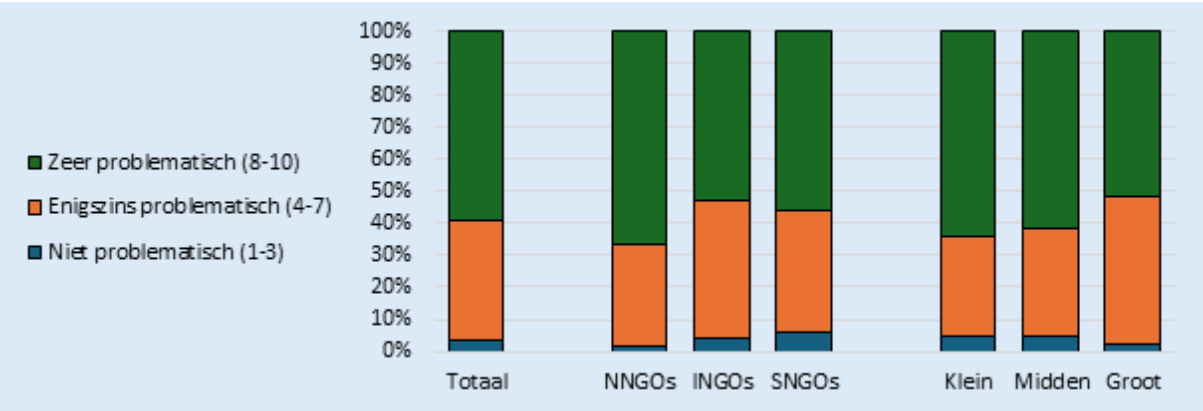
Twee van de Nederlandse organisaties in de interviewselectie zijn reeds in "survival mode" en snijden momenteel fors in hun personeelsbestand. Het is niet duidelijk in hoeverre het aangekondigde drempelcriterium hierin een rol heeft gespeeld. De 'pijn' gaat verder dan alleen de (dreigende) financiële aderlating en betreft ook de mogelijke 'breuk' in de relatie met BZ als zodanig. Die relatie gaat soms ver terug, waarbij BZ allereerst als strategische partner in plaats van als donor wordt gezien. Eén NNGO kwalificeert de relatie met BZ zelfs als "symbiotisch", met verwijzing naar co-creatie van programma's in het (recente) verleden. Organisaties die op de wip zitten wat betreft het 50%-criterium geven in de interviews bovendien blijk van onzekerheid over hun toekomst. Ten slotte wordt het sentiment bij een drietal organisaties die zelf niet in gevaar komen gedrukt door zorgen om indirecte impact als gevolg van het mogelijk 'omvallen' van gewaardeerde samenwerkingspartners.

4.2 Effecten op maatschappelijk middenveld

4.2.1 Kwantitatieve resultaten

Als we dan ons beeld verbreden en kijken naar de gevolgen van het drempelcriterium voor NGO's algemeen wordt al snel duidelijk dat wat voor de eigen organisatie geldt, nog niet voor alle NGO's hoeft te gelden.

Figuur 4.5 Hoe problematisch is het 50%-drempelcriterium voor NGO's algemeen op de *korte termijn*?

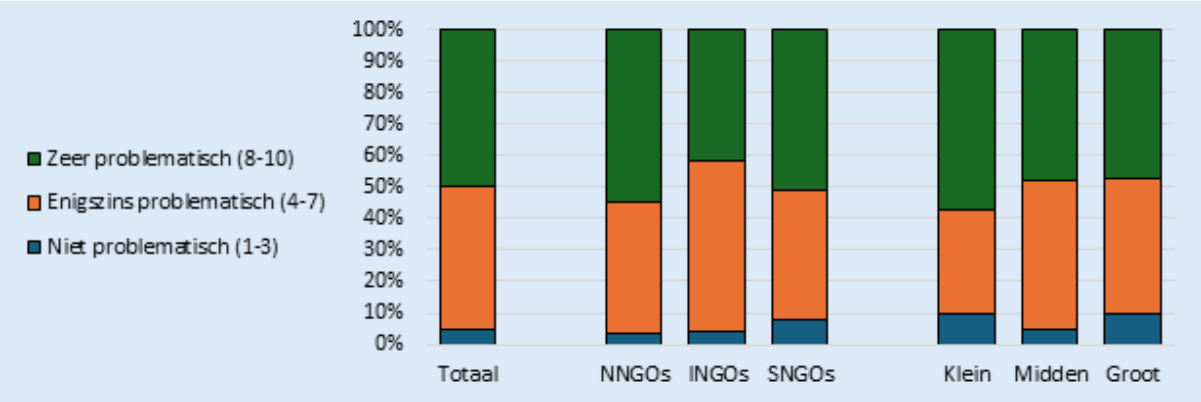


Bron: enquête [*n*=164]

Figuren 4.5 en 4.6 laten zien hoe problematisch het 50%-drempelcriterium gezien wordt voor NGO's in het algemeen op zowel de korte als lange termijn. Twee zaken vallen dan op. Op de eerste plaats dat er bijna geen NGO's zijn die 'niet problematisch' scoren, dat nu gemiddeld bijna 60% het als 'zeer problematisch' ziet, en dat de verschillen tussen types NGO's en inkomstengroepen zijn verdampt.

Op de tweede plaats oordelen NGO's, in tegenstelling tot het oordeel voor hun eigen organisatie, nu juist op lange termijn (iets) minder negatief. Terwijl men voor de eigen organisatie meer op lange termijn problemen verwacht, verwacht men die voor NGO's algemeen dus meer op korte termijn. Ook hier valt op dat de verschillen tussen types en inkomstengroepen niet meer bestaan.

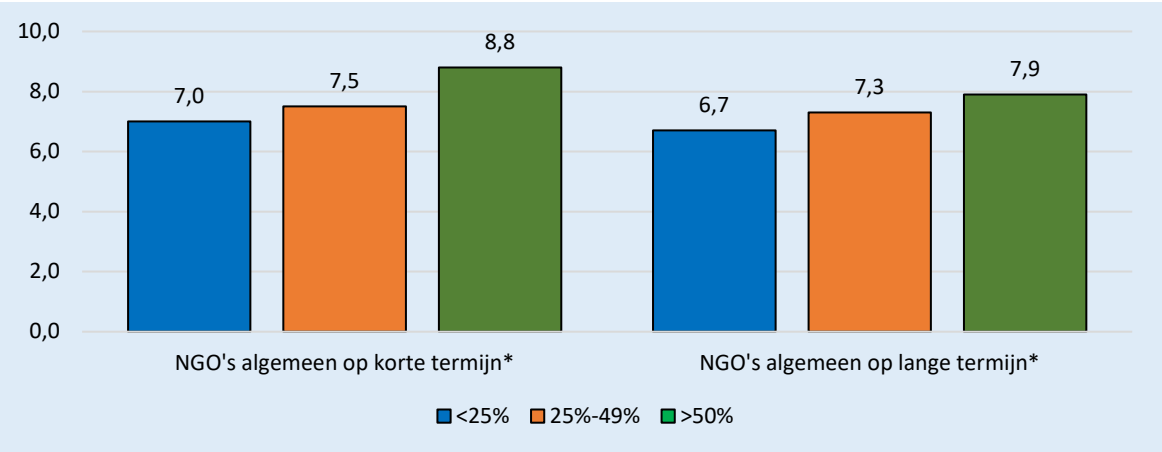
Figuur 4.6 Hoe problematisch is het 50%-drempelcriterium voor NGO's algemeen op de *lange termijn*?



Bron: enquête [*n*=163]

Figuur 4.7 bekijkt het oordeel per afhankelijkheidsgroep, wat een duidelijk verschil laat zien ten opzichte van het beeld met betrekking tot de eigen organisatie in §4.1 (vergelijk Figuur 4.3). In lijn der verwachting, convergeren de oordelen van de drie groepen, zowel wat betreft de korte als de lange termijn. Zelfs organisaties met minder dan 25% BZ-afhankelijkheid scoren het drempelcriterium relatief vaak als 'enigszins problematisch'. Ook hier zijn sterk BZ-afhankelijke organisaties echter nog altijd negatiever en scoren ze op korte termijn zelfs gemiddeld een 8.8.

Figuur 4.7 Hoe problematisch is het 50%-drempelcriterium, uitgesplitst naar mate van BZ-afhankelijkheid

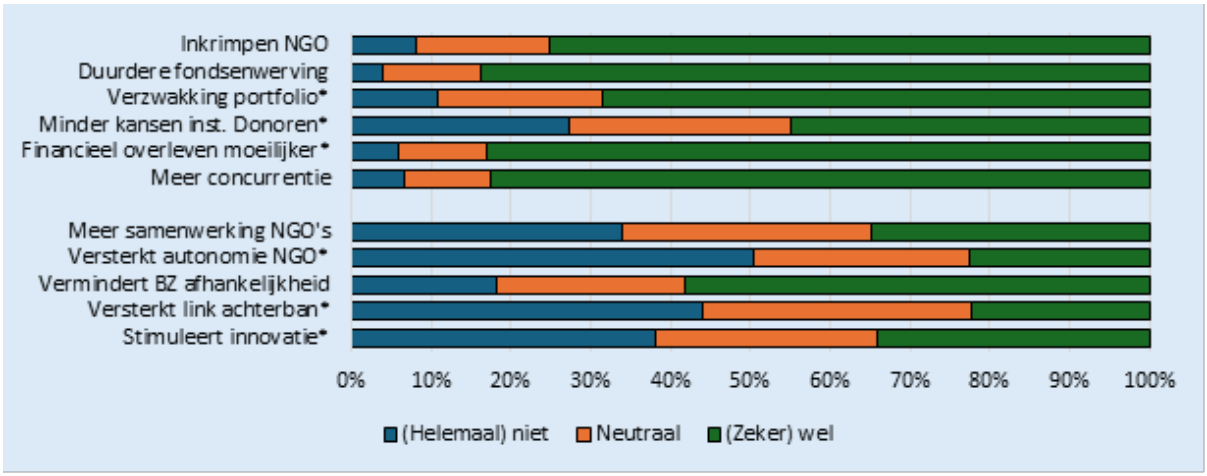


* = Significante afwijking tussen groepen

Bron: enquête [*n*=143]

De vraag is vervolgens in hoeverre respondenten de gevolgen van het drempelcriterium anders beoordelen ten aanzien van NGO's in het algemeen. Figuur 4.8 laat dan zien dat respondenten iets optimistischer zijn dat de positieve gevolgen zich inderdaad zullen voordoen voor NGO's algemeen dan voor hun eigen organisatie. Het verschil is overigens bij de meeste positieve gevolgen klein. Zo denkt 35% dat het zal leiden tot meer samenwerking tussen NGO's, terwijl dat bleef steken op 28% toen het over hun eigen organisatie ging. Alleen vermindering van BZ-afhankelijkheid acht men beduidend waarschijnlijker voor NGO's in het algemeen. Opvallend is daarnaast vooral dat meer NGO's denken dat het drempelcriterium negatieve gevolgen heeft voor NGO's in het algemeen dan voor hun eigen organisatie. Zo verwacht nu 84% (tegen 60% toen het over hun eigen NGO ging) dat fondsenwerving duurder wordt, 83% (tegen 57%) dat het financieel overleven van NGO's moeilijker wordt, 82% (tegen 60%) dat er meer concurrentie zal zijn en 75% (tegen 50%) dat het zal leiden tot inkrimping van NGO's. Voor de eigen organisatie wordt de toekomst blijkbaar net iets rooskleuriger ingeschat.

Figuur 4.8 Invoering van het 50%-drempelcriterium leidt voor NGO's algemeen tot ...



* = opinie tussen groepen wijkt significant af op dit gevolg

Bron: enquête [exclusief 'weet niet', *n* varieert tussen 134 en 154]

Tegelijk zijn de verschillen tussen type NGO en inkomstengroepen minder groot dan in het geval van de gevolgen voor de eigen organisatie. Waar in het geval van de eigen organisatie NNGO's, INGO's en SNGO's over elk gevolg anders denken, is dat in het geval van NGO's algemeen nog bij zes van de elf gevolgen zo. Zo denken NNGO's meer dan INGO's dat het drempelcriterium zal leiden tot het moeilijker maken van fondsenwerving bij andere institutionele donoren. SNGO's daarentegen zijn optimistischer dan INGO's en/of NNGO's op gevolgen als innovatie, link met achterban en autonomie van NGO's. Bij de inkomstengroepen zijn de verschillen tussen kleine, middelgrote en grote NGO's ondertussen vrijwel verdampt. Alleen zijn kleine NGO's positiever dan grote dat het drempelcriterium bij NGO's algemeen zal leiden tot een sterkere band met de achterban.

4.2.2 Kwalitatieve inzichten

Veel NGO's benadrukken in hun toelichting dat invoering van het drempelcriterium vooral problematisch is voor kleinere organisaties zoals 'grassroots movements' die vaak in "resource-scarce environments" werken. Dat geldt dan zeker voor die organisaties die op politiek gevoelige onderwerpen zitten en actief zijn in beleidsbeïnvloeding. (Dit is conform de kwantitatieve uitkomst in §3.3.1 dat 'advocacy'-organisaties het drempelcriterium als problematischer beoordelen). Men is dan ook bang, zoals een NNGO stelt, dat "bigger organisations [will have] an advantage over smaller organisations". Een INGO sluit daarbij aan en stelt dat het drempelcriterium "is something we can easily meet, but it may not be the same for smaller organisations dependent on Netherlands funding". Het zijn juist de kleine, lokale organisaties zonder "diversified income streams" en actief in gebieden "with a limited donor base" of "where fundraising capacity is constrained by weak philanthropic infrastructure, high donor exit rates, and political repression" die de dupe dreigen te worden. Eén SNGO voorziet zelfs dat drempelinvoering een "death sentence" voor kleine Zuidelijke organisaties zal betekenen. Er is echter ook (beperkt) tegengeluid. Een NNGO-informant is juist van mening dat Noordelijke organisaties de meeste moeite zullen hebben om zich aan te passen, aangezien SNGO's voortdurend worden blootgesteld aan abrupte wijzigingen in financiële (en politieke) context en hierdoor 'resilient' zijn geworden.

Desalniettemin is de gemene deler in de interviews dat men het volgende scenario als het meest waarschijnlijk ziet: "a 50% non-MoFA threshold risks creating a two-tiered civil society, where only the largest, internationally networked CSOs can realistically qualify and where small and medium [NGOs] are excluded". Het merendeel van de organisaties ziet dan ook een pervers neveneffect op lokalisering ontstaan, zoals deze INGO aangeeft: "[T]he criterion undermines the principle of localisation and commitments under the Grand Bargain, as it structurally favours Global North-based organisations". Hieronder bespreken we de verschillende redenen waarom een drempelcriterium volgens de informanten een gespleten maatschappelijk middenveld in de hand werkt, ondanks de uitzondering die BZ maakt voor kleine Zuidelijke organisaties.

Allereerst wordt gewezen op het feit dat SNGO's op gevoelige thema's als LHBTIQ+ en SRHR soms geen "legal presence" hebben en alleen onder de radar van autoriteiten kunnen werken. Dit betekent ten eerste dat de mogelijkheden voor alternatieve inkomstenwerving in eigen land nihil zijn; een zorg die ook wordt gedeeld door organisaties die lobbyen tegen de lokale overheid of bedrijven op andere thema's. Het betekent ook dat basale zaken die benodigd zijn voor een zelfstandige subsidieaanvraag, zoals het kunnen openen van een bankrekening, niet in alle gevallen vanzelfsprekend zijn. In minder repressieve contexten worden de complexiteit van subsidie-instrumenten, alsook de administratieve vereisten, als een serieuze barrière beschouwd. De opinie van Nederlandse NGO's met betrekking tot hun Zuidelijke partners en die van deze partners zelf is op dit punt eensluidend. Een NNGO betitelt de wereld van fondsenwerving als "haast hogere wiskunde" en haalt *FemFocus* aan als een "doolhof van criteria". Een SNGO maakt zich vooral zorgen over "financial compliance". De uitzondering van maximaal €0,5 miljoen aan jaarlijkse personeelskosten voor kleine SNGO's wordt over het algemeen als een werkbare grens gezien, maar men vreest dit niet aan te kunnen tonen middels de vereiste audits. Een ander springend punt betreft de mate van financieel en operationeel risico dat een SNGO

kan dragen bij zelfstandige aanvraag. De minimumaanvraagbedragen zijn vaak een veelvoud van het huidige budget, wat als te risicovol wordt beschouwd.[30]

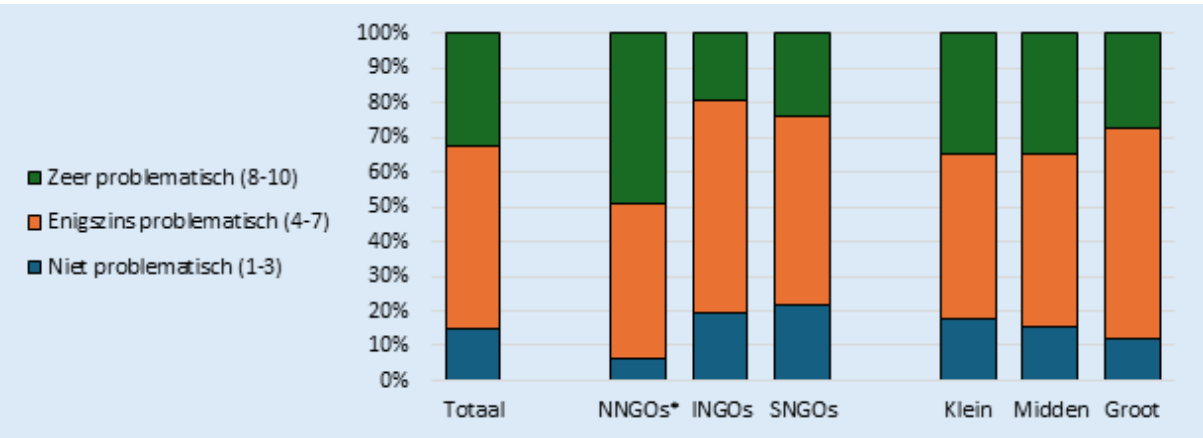
Een laatste punt dat directe subsidieverlening aan SNGO's in de weg staat, betreft de informatie-asymmetrie tussen Noordelijke en Zuidelijke organisaties. Verschillende SNGO's geven aan dat ze onvoldoende 'in the loop' zijn als het gaat om BZ-'calls' en de informele 'buzz' eromheen, waardoor ze moeilijk grip krijgen op de (interpretatie van) criteria. In het verlengde hiervan geeft een (weliswaar beperkt) aantal SNGO's en een enkele NNGO aan dat grote Nederlandse spelers die frequent in contact staan met BZ een informatievoordeel hebben. Het vermoeden leeft dat zij bijzonder goed gepositioneerd zijn en mogelijk uitzonderingen op bestaande regels kunnen bedingen, omdat BZ deels afhankelijk van ze is. Anderen maken zich juist zorgen over potentiële "kaalslag" in het Nederlandse NGO-'ecosysteem' en hopen dat er zuinig wordt omgesprongen met het diverse landschap dat over tientallen jaren in Nederland is opgebouwd. Een drietal organisaties spreekt in dit verband de verwachting uit dat het 'ecosysteem' zal veranderen doordat sommige organisaties, mede onder druk van het drempelcriterium, ervoor zullen kiezen om te fuseren, waardoor de concentratiegraad in de NGO-sector zal stijgen.

4.3 Effecten op BHO-beleid en het ministerie

4.3.1 Kwantitatieve resultaten

Bijna een derde van de respondenten (32,7%, *n*=159) denkt dat invoering van het drempelcriterium 'zeer problematisch' is voor BZ zelf. Daarnaast denkt meer dan de helft dat het 'enigszins problematisch' zal zijn. Ook hier zijn NNGO's significant negatiever dan INGO's en SNGO's, terwijl de drie inkomstengroepen niet verschillen van elkaar (Figuur 4.9).

Figuur 4.9 Hoe problematisch is het 50%-drempelcriterium voor BZ zelf?



* = deze groep wijkt significant af

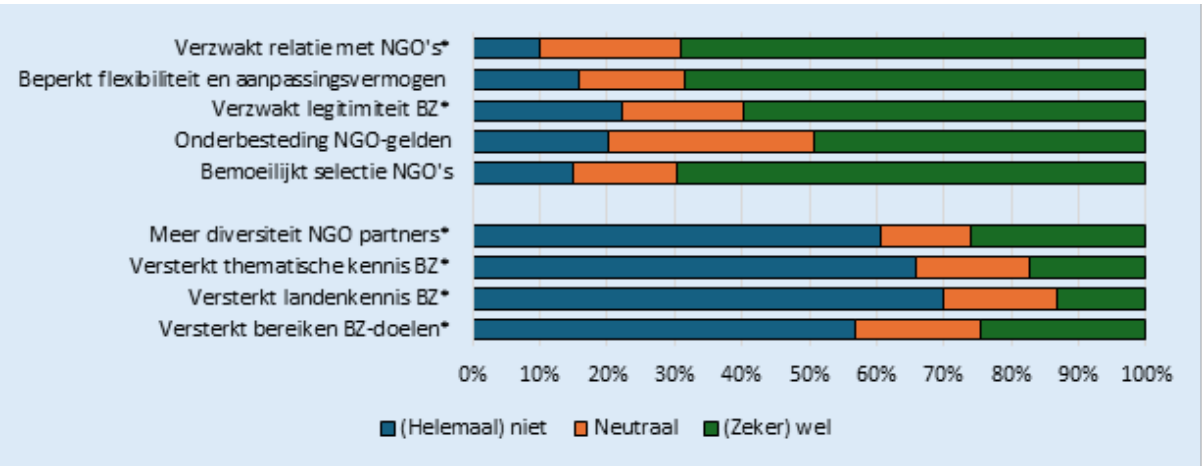
Bron: enquête [*n*=159]

[30] Dit probleem wordt ook gesignaleerd door enkele kleinere NNGO's met betrekking tot hun eigen organisatie.

Figuur 4.10 voegt daaraan toe waar de pijn voor BZ dan volgens de NGO's zit. Net als bij de gepercipieerde gevolgen voor de eigen organisatie en voor NGO's in het algemeen, achten de NGO's de positieve gevolgen beduidend minder zeker dan de negatieve gevolgen voor BZ. Zo denkt een grote meerderheid van (tegen) 70% dat invoering van het drempelcriterium zal leiden tot een verzwakte relatie tussen NGO's en BZ, tot minder flexibiliteit en aanpassingsvermogen van BZ en tot een moeizamere selectie van NGO's door het Ministerie. Tegelijk verwacht men ook dat de legitimiteit van BZ eronder zal lijden. Het minst negatief is men over de mogelijke onderbesteding van NGO-gelden.

Potentieel positieve effecten krijgen slechts beperkte steun. Zo verwacht slechts 26% dat invoering van het drempelcriterium zal leiden tot meer diversiteit onder NGO partners en 25% dat het behalen van BZ-doelen wordt versterkt. Tegelijk zijn slechts weinig NGO's overtuigd dat BZ haar thematische en landenkennis zal versterken. Integendeel, een ruime meerderheid denkt precies het tegenovergestelde.

Figuur 4.10 Invoering van het 50%-drempelcriterium leidt voor BZ zelf tot ...



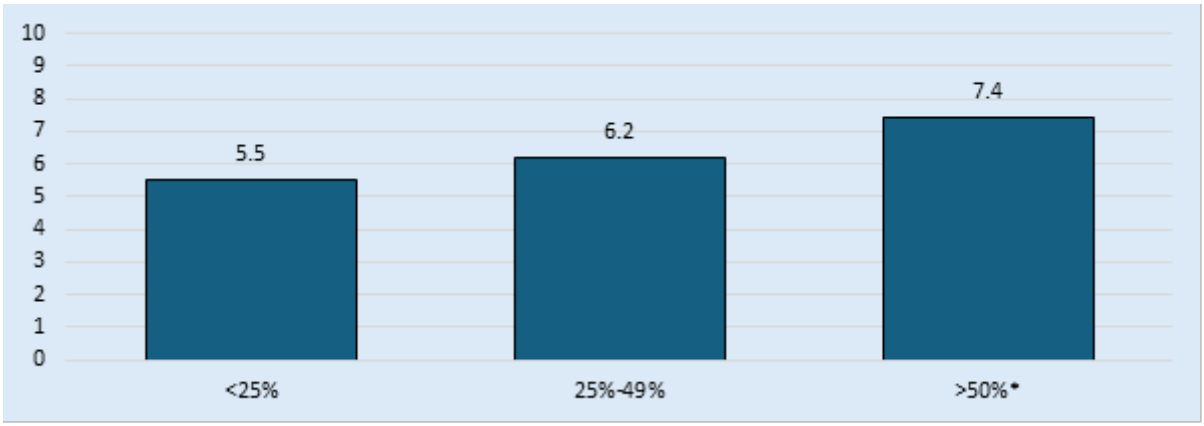
* = opinie tussen groepen wijkt significant af op dit gevolg

Bron: enquête [exclusief 'weet niet', *n* varieert tussen 128 en 144]

De verschillen tussen NNGO's, INGO's en SNGO's zijn hier soms opvallend. Zo leven er meer zorgen onder NNGO's dan onder INGO's en SNGO's dat het drempelcriterium zal leiden tot een aantasting van de legitimiteit van BZ als betrouwbare partner, tot verzwakking van de relatie tussen BZ en NGO's, en tot minder diversiteit aan NGO partners. SNGO's zijn dan weer juist positiever over het idee dat het drempelcriterium BZ beter in staat zal stellen de eigen doelen te bereiken en de landenkennis van BZ zal versterken.

Overigens vinden, net als bij de gevolgen voor NGO's, organisaties die sterker afhankelijk zijn van BZ de gevolgen van invoering van een 50%-drempelcriterium voor het ministerie significant problematischer (zie Figuur 4.11). Interessant is bovendien dat, gemiddeld genomen, NGO's met een BZ-afhankelijkheid van minder dan 50% de gevolgen voor BZ als problematischer scoren dan voor hun eigen organisatie. De groep met de laagste afhankelijkheid (<25%), die in relatie tot NGO's een gemiddelde 'probleem'-score tussen 3 en 4 aangeeft, komt voor BZ zelfs uit op 5.5. De uitzondering hier vormen de NGO's met een BZ-afhankelijkheid van 50% of meer; zij denken dat het drempelcriterium voor henzelf problematischer is dan voor BZ zelf.

Figuur 4.11 Gemiddelde score per BZ-afhankelijkheidsgroep op hoe problematisch het 50%-drempelcriterium is voor BZ zelf



* = deze groep wijkt significant af

Bron: enquête [*n*=140]

Over de concrete gevolgen van invoering van het 50%-drempelcriterium voor BZ zelf denken de afhankelijkheidsgroepen grotendeels gelijk. Slechts bij twee van de negen gevolgen wijkt de groep die voor meer dan 50% van BZ afhankelijk is af. Ze denken, in vergelijking met de laagste afhankelijkheidsgroep, dat BZ meer moeite zal hebben NGO's te selecteren en, in vergelijking met de middelste afhankelijkheidsgroep, dat het drempelcriterium de legitimiteit van BZ zal aantasten.

4.3.2 Kwalitatieve inzichten

De opinie van de NGO's met betrekking tot de effecten van drempelinvoering op het ministerie zelf laat zich het best als volgt samenvatten: 'BZ schiet zichzelf in de voet'. Deze veelgehoorde reactie, of een variatie hierop, strekt zich ook uit tot organisaties die niets te duchten hebben van de drempel als zodanig, of er zelfs profijt van hebben middels uitdunning van de concurrentie. De argumenten houden enerzijds verband met de veranderingen die men verwacht in het partnerbestand van BZ en, in het verlengde daarvan, de relatie met NGO's. Anderzijds betreft het argumenten die primair redeneren vanuit de effectiviteit en impact van BZ.

Partnerbestand

Wat betreft het partnerbestand, betreurt men allereerst de verwachte afname in de diversiteit van de set NGO's waar BZ mee zal gaan werken. Deze ontwikkeling wordt getypeerd als "verschraling" met "verlies van meerstemmigheid" tot gevolg. Eén informant verwoordt dit breedgedragen sentiment heel treffend: "Je gaat kleur missen". Er wordt vooral gedoeld op kleine en atypische organisaties, zoals Zuidelijke 'grassroots' organisaties, die hun weg naar BZ moeilijker zullen kunnen vinden als tussenschakels door de drempel wegvallen. Dit geluid resoneert onder zowel Noordelijke als Zuidelijke informanten. Men vermoedt dat BZ haar capaciteit overschat om dit 'alternatieve geluid' op een andere manier in Den Haag een podium te geven. De afstand tot BZ is daarvoor te groot. Van Noordelijke kant, maar ook van grotere intermediairs in het Zuiden, wordt daar in het kader van lokalisering aan toegevoegd dat BZ over onvoldoende 'know-how' beschikt om de

meest geschikte grassroots organisaties te selecteren. Verschillende organisaties wijzen erop dat hiermee ook risico's gepaard gaan; lokale organisaties die "donortaal" het beste verstaan, zijn niet per se de meest effectieve of betrouwbare partners.

Deels ook gerelateerd aan lokalisering, heerst er vrees dat BZ "loses sight of promising initiatives, especially new and local ones" en dat BZ daardoor inboet op innovatiekracht. Twee organisaties in de interviewselectie zijn zelf in hun 'start-up' fase door BZ ruimhartig ondersteund en gunnen dat andere nieuwelingen ook. Eén organisatie betitelt de financiering die ze destijds ontvingen als "durfkapitaal", waar de meeste andere donoren koudwatervrees hadden. In het voornemen om een drempel op te werpen, proeft deze organisatie vooral risico-aversie. Dit is ook een sterk sentiment onder de organisaties die momenteel geen relatie hebben met BZ en vinden dat BZ te weinig toegang biedt voor organisaties die het 'anders' doen. De organisaties die deze zorg rondom innovatie naar voren brengen, zien een beweging van BZ naar een partnerbestand waarin een aantal grote gevestigde spelers domineren. Er wordt in dit verband frequent gesproken over de "usual suspects" en soms worden er vraagtekens geplaatst bij hun effectiviteit.

Naast verminderde diversiteit van het partnerbestand, wordt ook gehint op verminderde flexibiliteit hierin. Een drempel beperkt immers de voorraad aan potentiële samenwerkingspartners. Verschillende informanten lijkt dat een onverstandige zet, omdat BZ zo minder wendbaar wordt. Als er bijvoorbeeld een acute crisis of actuele thematiek opdoemt, zou je als BZ met de meest geschikte NGO daarop in willen springen, zonder je te hoeven buigen over de vraag of die organisatie de drempel haalt. BZ zet zich zo als het ware klem.

Een heikel punt met betrekking tot het partnerbestand betreft uiteraard de organisaties die door de drempel acuut gevaar lopen de boot te missen. Als het gaat over de dreigende discontinuering van vaak lange samenwerkingsbanden, valt de kwalificatie "irresponsible" meermaals, alsook de term "onbetrouwbare overheid". Dit betreft niet zozeer het stopzetten van de relatie zelf, maar vooral de abruptheid ervan. Als er sprake is van een "irresponsible exit", waarbij programma's direct moeten stoppen en organisaties hun doelgroep in de kou moeten laten staan, zal dat z'n weerslag hebben op de toekomstige relatie met het ministerie. Eén informant ziet in dit geval ook een reëel risico op "bad press" voor BZ. In meer algemene zin is de verwachting dat de relatie met BZ meer een transactioneel karakter zal krijgen.

Impact

Verschillende Nederlandse organisaties spreken hun verbazing uit dat BZ bereid is om organisaties uit te sluiten die momenteel een wezenlijke rol vervullen in het uitdragen van BZ-beleid. Het ministerie geeft hiermee in hun ogen tegelijk een sturingsinstrument uit handen. Er wordt een aantal voorbeelden gegeven waarbij organisaties in hun programma's 'alignment' hebben gezocht met de prioriteiten van BZ, bijvoorbeeld qua landenkeuze of in de selectie van internationale handelsketens waar men zich op toelegt. Eén van de informanten legt uit: "If we receive funding from the German government, we are contributing to different goals and do not align as much with the priorities from our own government".

Meer directe ondermijning van impact wordt gesignaleerd met betrekking tot programma's die een lange adem vereisen. Te denken valt aan het bouwen van een

bestendige LHBTIQ+ of vrouwenrechtenbeweging, of het versterken van 'governance' bij Zuidelijke overheden. Deze processen zullen "unfinished business" blijven, indien de betrokken organisatie het financieel niet redt zonder BZ-financiering, waarbij de gedane investering (deels) teniet wordt gedaan en BZ geen blijvende impact bewerkstelligt. Indien men fondsen elders weet te betrekken, zal de uiteindelijke impact door andere donoren geclaimd worden.

Informanten die impact breder interpreteren, wijzen op het risico van verminderde legitimiteit en geloofwaardigheid voor BZ, met name op BHO-thema's waar Nederland een voortrekkersrol speelt en een reputatie op heeft opgebouwd. Vrouwenrechten en SRHR worden hier specifiek genoemd. Een INGO volstaat met de opmerking dat 'The Netherlands would lose its position as a lead development partner for the Global South'. Men vreest dat verminderde zichtbaarheid van Nederland ruimte biedt aan actoren met een agenda die haaks staat op de progressieve waarden die Nederland uitdraagt. Gezichtsverlies betekent tevens dat Nederland inboet op 'soft power'. Indien er geen (progressieve) lobby en advocacy meer gevoerd wordt door NGO's, bemoeilijkt dit het uitoefenen van invloed op het beleid in bepaalde landen. Dit betreft vooral onderwerpen die te gevoelig liggen om via het diplomatieke kanaal aan te kaarten. Zoals een informant het uitlegt, kennen NGO's vaak de "entry points" op controversiële onderwerpen in een bepaald land en kan BZ dergelijke 'intelligence' moeilijk eigenstandig verkrijgen zonder samenspel met NGO's. Kortom, de boodschap is dat buitenlands beleid minder effectief zal zijn, wanneer NGO's het ministerie niet meer van de benodigde input kunnen voorzien.

Box 4 Perspectief vanuit BZ-directies op drempelcriterium

De geïnterviewde BZ-medewerkers delen in grote lijnen het scenario dat NGO's schetsen met betrekking tot de 'winners' en 'losers' van een drempelcriterium. Ten eerste onderschrijven ze dat grote gevestigde organisaties in het voordeel zijn ten opzichte van kleinere organisaties. Om andere donoren aan te trekken, dient een organisatie namelijk een zekere kritische massa te hebben. Men ziet ook vooral kleinere SNGO's in de knel komen met het drempelcriterium. Zelfs als ze voldoen, of aanspraak kunnen maken op een uitzondering, is het de vraag of ze de bewijslast rondkrijgen, als ze al niet afgeschrikt worden door de administratieve complexiteit. Ook wordt erkend dat SNGO's die op gevoelige thema's werken, zoals LHBTIQ+ rechten of SRHR, zeker in repressieve landen geen reëel perspectief hebben op alternatieve financiering.

Een tweede verwachting die men deelt is dat drempelinvoering de positie van INGO's versterkt ten koste van NNGO's. Een extra element dat hierbij naar voren wordt gebracht betreft een potentieel concurrentievoordeel voor INGO's die buiten de EU gevestigd zijn. Dit ontstaat door het administratieve onderscheid tussen *subsidies* en *bijdragen* in relatie tot NGO-financiering vanuit Nederlandse ambassades. Een EKN-overdracht aan een NGO die EU-ingezetene is, valt formeel onder de subsidieregeling, waardoor het drempelcriterium van kracht wordt. Echter, een EKN-overdracht aan een NGO die buiten de EU gevestigd is (bijvoorbeeld in Londen, New York, of Kaapstad) betreft een bijdrage, waarop de subsidieregeling niet van toepassing is, omdat een ambassade juridisch niet als EU-ingezetene wordt beschouwd en daarmee de overdracht tussen twee non-EU partijen plaatsvindt. Dit creëert een ongelijk speelveld; EU-gebonden NGO's, inclusief NNGO's, dienen dan aan het drempelcriterium te voldoen, terwijl hun Britse, Amerikaanse of Zuid-Afrikaanse concurrenten hiervan vrijgesteld zijn. Dit neveneffect op de onderlinge concurrentieverhoudingen staat niet op het netvlies van de bevraagde NGO's.

Er wordt tegelijk ook een nuance aangebracht bij de verwachting dat drempelinvoering Nederlandse organisaties disproportioneel treft, in de zin dat de Nederlandse signatuur van

sommige NNGO's beperkt is. Er wordt gedoeld op Nederlandse kantoren van INGO's die van origine bijvoorbeeld Brits of Amerikaans zijn. Ondanks deze kanttekening maken de geïnterviewde BZ-medewerkers zich zorgen over de impact op de NGO-sector in Nederland. Er wordt een reeks fusies verwacht en ook hier valt de term "kaalslag". Tegelijk is er de realisatie dat het in de lucht houden van NGO's niet tot de taakstelling van BZ behoort en constateert men een zekere mate van duplicatie in het NGO-veld; de uniciteit van een organisatie is niet altijd evident.

Op basis van bovenstaande verwachtingen, voorziet men een scenario waarbij directies met een kleiner aantal, vooral grote, spelers zullen gaan samenwerken. Het tempo waarin dit zal gaan, zal echter per directie verschillen. Zo heeft één van de vertegenwoordigde directies recent binnen een thematisch subsidiekader langjarige contracten afgesloten met een aantal NGO's en zijn verbintenissen met andere NGO's verankerd in meerjarige landenstrategieën. De impact zal bij deze directie derhalve minder snel doorwerken. Er wordt tevens opgemerkt dat het startpunt per directie sterk verschilt; enkele directies kennen nu al een sterke concentratie van een paar grote NGO-partners, terwijl andere directies met een brede waaier aan NGO's werken. Een gedeelde zorg is dat directies onderling zullen gaan concurreren om de meest begeerde NGO's aan zich te binden. Financiering uit meerdere directies leidt immers mogelijk tot drempeloverschrijding.

Reflecterend op de impact van een slinkende 'pool' van potentiële NGO-partners voor de directe beleidsuitvoering, wordt met klem gewezen op het feit dat sommige NGO's unieke expertise en/of contacten bezitten die essentieel zijn voor het succes van BZ-beleid. Het voorbeeld wordt gegeven van een NNGO die de 'ins en outs' van een specifieke productketen kent en toegang heeft tot –en invloed op– Nederlandse bedrijven die een leidende rol moeten vervullen in de verduurzaming van deze keten. Er worden in dit verband ook netwerkorganisaties genoemd die karakteristiek zijn voor de Nederlandse context. Het wordt als problematisch beschouwd als dergelijke uniek gepositioneerde NGO's buiten de boot vallen. INGO's kunnen de eigenschappen van deze organisaties namelijk niet zonder meer repliceren. Deze zorg gaat gepaard met een roep om maatwerk en flexibiliteit per directie, zodat vitale partners behouden kunnen blijven.

Ook daar waar vervanging door INGO's wel denkbaar is, worden risico's gesignaleerd voor beleidseffectiviteit. De afhankelijkheid van een INGO kan namelijk bij een andere –mogelijk andersdenkende– overheid liggen, wat op bepaalde beleidsterreinen strijdig kan zijn met de Nederlandse belangen. Te denken valt aan een INGO die dicht op de Amerikaanse overheid zit en wordt ingezet op een thema als veiligheid of SRHR. Er komt derhalve meer druk te staan op een gedegen screening van de te contracteren partners op integriteit en 'commitment' aan de BZ-agenda. In de discussie over de implicaties van een beperktere partner-'pool' wordt tevens de volgende interessante vraag opgeworpen: wordt BZ niet te afhankelijk van een beperkte groep grote (I)NGO's? Hiermee wordt gehint op een mogelijke afruil van afhankelijkheden: een reductie in de afhankelijkheid van (N)NGO's van BZ, kan BZ-afhankelijkheid van (I)NGO's juist in de hand werken.

Dit neemt niet weg dat er vrij brede steun wordt uitgesproken voor de ambitie om BZ-afhankelijkheid van NGO's terug te dringen, alsook voor het proactief inzetten van beleid om dit te bewerkstelligen. Verschillende informanten onderkennen de neiging bij hun eigen directie om met de 'usual suspects' in zee te gaan, waarmee afhankelijkheid wordt gekweekt. Dit houdt het risico in dat het "te gezellig" wordt, zoals één van de geïnterviewden het formuleert. BZ-directies zouden hun partnerportfolio regelmatig tegen het licht moeten houden en bezien of men nog altijd met de juiste partijen samenwerkt. Idealiter gebeurt deze doorlichting echter op basis van (bewezen) expertise en impact, en niet middels een boekhoudkundig selectiemechanisme zoals in geval van het drempelcriterium: "de cijfertjes zouden niet doorslaggevend moeten zijn".

De opportuniteit van drempelinvoering wordt ook op andere gronden kritisch bevraagd. Zo verwacht men dat de BZ-afhankelijkheid van NGO's automatisch zal dalen door de

teruglopende BHO-begroting en een drempel derhalve weinig meerwaarde heeft. Een fundamenteler bezwaar wordt geuit in relatie tot beleidscoherentie. De toegangsbarrière die de drempel naar verwachting voor (kleinere) SNGO's opwerpt, staat haaks op de lokaliseringsdoelstelling die BZ zich heeft gesteld. Bovendien is het niet realistisch om naar een model te streven waarin kleinere Zuidelijke organisaties zelfstandig aanvragen doen. Dit botst met de forse bezuinigingstaakstelling op het BZ-apparaat, die minder tijd laat voor partnerbeheer. Nederlandse (of andere Noordelijke) intermediairs zullen dus nodig blijven om lokale SNGO's bij uitvoering van beleid te betrekken. Een potentiële kaalslag onder NNGO's ondermijnt daarmee uiteindelijk de lokaliseringsagenda van BZ. Verschillende informanten wijzen hier op de spanning die zij zien tussen de lokaliseringambitie enerzijds en het interne BZ-adagium "minder, beter, flexibeler". Het drempelcriterium verhoudt zich eveneens lastig tot de intentie dat "BZ ontzorgt". De administratieve bewijslast voor NGO's neemt in de ogen van de geïnterviewden juist toe. Ten slotte wordt de politieke opportuniteit van drempelinvoering niet (langer) gezien. Er is openlijk twijfel of reductie in BZ-afhankelijkheid van NGO's het voornaamste motief was van de (voormalig) bewindspersoon om een drempelcriterium (breder) in te voeren.

Naast de bovengenoemde kritische reflecties op de wenselijkheid van een drempel, stuit ook de uitvoerbaarheid op bezwaren. Het drempelcriterium wringt op dit punt vanwege de administratieve complicaties; er is een "complexe kerstboom" opgetuigd, mede door de ingebouwde uitzonderingen. De jaarverslagen van NGO's zijn niet toegerust op de vereiste bewijslast en zonder heldere richtlijnen voor accountants treedt hier naar verwachting geen wezenlijke verbetering in op. Het informatiesysteem van BZ is bovendien onvoldoende geëquipeerd om adequate controle uit te oefenen. Het blijkt lastig om over verschillende directies en verschillende jaren de totale financiering aan een individuele NGO uit het systeem op te halen. Het gebrek aan eenduidigheid en controleerbaarheid introduceert teveel subjectiviteit in de beoordeling, wat tevens juridische consequenties kan hebben.

Het risico op een toename in bezwaren van NGO's tegen subsidiebesluiten als gevolg van drempelinvoering wordt als reëel ingeschat. Er wordt gesignaleerd dat NGO's over steeds betere juridische kennis beschikken, waardoor er sowieso een stijgende trend zichtbaar is in het aantal bezwaarzaken. Hoewel dit risico deels kan worden afgedekt door een gedegen voorbereiding 'aan de voorkant', bijvoorbeeld door afwijzingsbeschikkingen goed te motiveren, zullen er altijd 'kinderziektes' zijn. Bovendien leert de ervaring dat hoe groter de financiële impact voor een organisatie, hoe hoger de kans op bezwaar. Er hangt voor NGO's veel af van het al dan niet voldoen aan de drempel, of het wel of niet in aanmerking komen voor een uitzondering, mogelijk zelfs het voortbestaan van de organisatie zelf. De uitzondering voor specialistische organisaties wordt bij uitstek als juridisch kwetsbaar beschouwd. Meer algemeen klinkt het geluid dat er, ook in het verleden, te makkelijk over het criterium van uitvoerbaarheid is heengestapt. Mede met het oog op de 20% bezuinigingstaakstelling, zou dit juist prioriteit moeten genieten.

Kortom, het draagvlak onder de BZ-informanten voor het drempelcriterium is, ondanks de erkenning van BZ-afhankelijkheid bij NGO's als wezenlijk probleem, zeer beperkt. Het oordeel op zowel wenselijkheid, haalbaarheid als uitvoerbaarheid van de voorgenomen maatregel is overwegend negatief. Het is volgens de informanten prima om vanuit BZ enige druk uit te oefenen op NGO's om hun financiële autonomie te versterken, maar het drempelcriterium schiet hierin door. De verantwoordelijkheid ligt uiteindelijk bij de NGO's zelf. Indien het drempelcriterium toch ingevoerd zou worden, pleit men voor het inbouwen van een aanpassingsperiode. Dit voorkomt acute kapitaalvernietiging en is ook vereist voor het hanteren van principes van 'behoorlijk bestuur'. Ten slotte geeft men aan dat selectieve inzet van een drempelcriterium voor specifieke kanalen niet logisch is. De drempel zou ook moeten gelden voor EKN-bijdragen en voor gedelegeerde financiering via RVO of Nuffic. Het betreft hier immers evenzeer BZ-geld en dat wordt in Focus ook als zodanig expliciet benoemd.

4.4 Ondersteuning en alternatieven

Redenerend vanuit de gedachte dat het 50%-drempelcriterium een instrument is ter versterking van de financiële onafhankelijkheid van NGO's, is in de survey en interviews expliciet stil gestaan bij andere mogelijkheden voor BZ om aan dat doel bij te dragen. Een enkeling gebruikte deze vraag om te benadrukken dat het drempelcriterium "does not lead to financial independence" of om aan te geven dat BZ "already stimulates financial independence by reducing the budget available for NGOs". Een derde voegt dan weer toe dat "there is nothing wrong with receiving long-term funding from a single source". De meesten lijken echter impliciet (en soms expliciet) te erkennen dat financiële afhankelijkheid een issue is; een issue, zoals sommigen benadrukken, dat niet nieuw is en waaraan NGO's al langer werken.

De meesten gebruikten deze vraag echter om een breed scala aan mogelijke alternatieven te benoemen. Een enkeling komt dan met een alternatief dat BZ later zelf heeft doorgevoerd bij de *FemFocus*-instrumenten. Zo suggereert een respondent "to maximise the funding that CSOs can apply for" door een bepaling dat "the new subsidy cannot be more than the amount of funding received from other sources than the government funding". De *FemFocus*-vertaling van deze suggestie is het 'maximaal te ontvangen subsidiebedrag'.

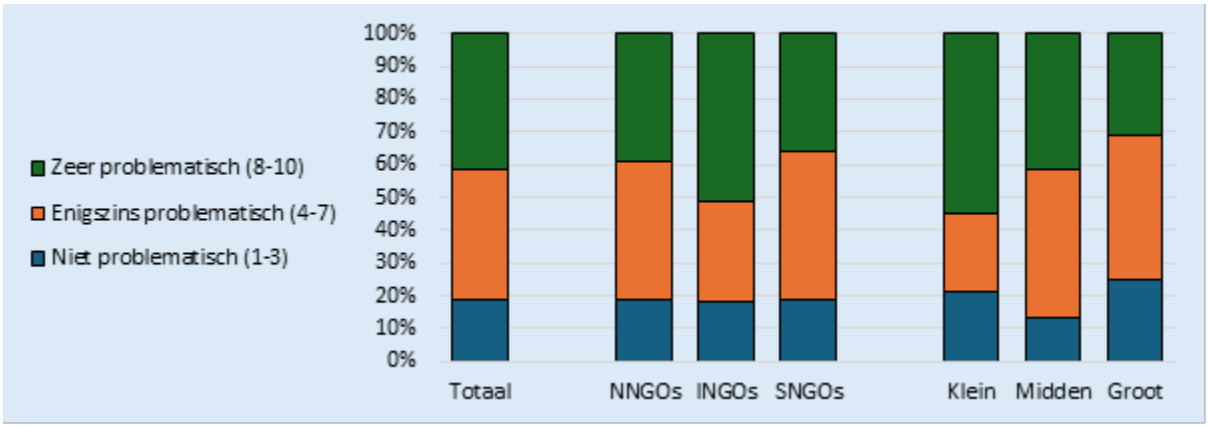
Ook een deel van de andere alternatieven is rechtstreeks verbonden aan het drempelcriterium zelf, zoals in de oproep om die toch op 25% te houden of tot een meer stapsgewijze invoering ervan. Anderen roepen BZ juist op in die invoering de eigen rol in die afhankelijkheid te erkennen. Zoals een NGO stelt: "some topics are too sensitive and have been funded with Dutch leadership for decades. Partial or full financial dependency is a consequence of that". Een ander voegt toe dat NGO's "are implementing part of the Dutch foreign policy" en dat ze derhalve per definitie afhankelijk zijn. Weer anderen wijzen juist meer op de noodzaak "to recognise contextual differences: in countries where local philanthropy is weak or politically sensitive". Cruciaal hier is ook de erkenning van "massive cuts to foreign aid assistance" (cf. §4.1.2) en dat de capaciteit om aan die inkomstendiversificatie te werken verschilt per NGO. Zoals een respondent stelt: "The assumption that all CSOs have the capacity to raise funds from a diverse portfolio is problematic". Dergelijke redeneringen leiden al snel tot een oproep tot flexibiliteit en meer maatwerk in het toepassen van het criterium.

Buiten het drempelcriterium zetten respondenten primair in op het ondersteunen van NGO's in het diversifiëren van hun inkomstenbronnen. Zoals één van de respondenten stelt: "instead of applying a rigid threshold, MoFA could support CSOs' financial independence in positive and enabling ways". Over de manier waarop dergelijke ondersteuning dan gestalte dient te krijgen is geen consensus, maar veel NGO's bewegen toch ook in dezelfde richting.

Dat begint dan met het ondersteunen van de fondsenwervingscapaciteit van NGO's door gerichte trainingen, het linken van NGO's aan andere donoren waaronder ook nadrukkelijk bedrijven en foundations (BZ als verbinder), het ondersteunen van meer onderzoek naar "alternative financing mechanisms" en het stimuleren van meer NGO-vriendelijk beleid bij andere donoren (BZ als lobbyist). Anderen gaan iets verder en roepen op tot meer coördinatie en afstemming tussen donoren in de vorm van 'pooled funding'.

Dergelijke 'pooled funding' is een oplossing voor meerdere problemen tegelijk: het zorgt ervoor dat er meer geld beschikbaar is, "avoids duplication", vergroot de mogelijkheid dat fondsen "respond to the needs of the ecosystem", verkleint de risico's voor individuele donoren, vergroot de (inhoudelijke en financiële) onafhankelijkheid van één donor, en verkleint de kans op "funding disruptions". Conditioneel financieren is een andere vooruitgeschoven optie, waarbij de BZ-inleg afhankelijk is van de capaciteit van een organisatie om andere donoren ook te laten instappen.

Figuur 4.12 Hoe problematisch zijn *eigen bijdrage-criteria* van overheidsdonoren voor de eigen organisatie?



Bron: enquête [*n*=166]

Ook cofinanciering is een mogelijkheid, omdat via 'matching funds' al een diversificatie van inkomstenbronnen is ingebouwd. Meerdere NGO's geven aan cofinanciering te prefereren boven een 50%-drempelcriterium. In de survey is ook uitgevraagd in welke mate NGO's een dergelijke cofinancieringseis als problematisch zien. Figuur 4.12 laat zien dat een eigen bijdrage aan een specifiek project of programma door een minderheid van 42% als 'zeer problematisch' wordt ervaren. Terwijl NNGO's en SNGO's net onder dat percentage zitten, stijgen INGO's er bovenuit. Interessant is daarnaast dat meer dan de helft van de kleine NGO's het als 'zeer problematisch' ziet, terwijl dat bij medium organisaties blijft steken op 41% en bij grote zelfs op 31%. Tegelijk, op basis van de gemiddelde scores, verschillen de deelgroepen niet van elkaar.

Een andere suggestie om de organisatorische duurzaamheid van NGO's te verzekeren betreft "endowment funds" en "multi-year flexible core funding", alleen al omdat het NGO's de mogelijkheid biedt "to develop their own fundraising strategies autonomously which are relevant and sustainable for their own organisations". 'Core funding' versterkt bovendien, zo voegt een ander toe, "organisational sustainability and credibility, which in turn makes CSOs more attractive to other donors". Meer financiële middelen die NGO's de mogelijkheid geven "for institutional development and financial sustainability" kan overigens ook worden bereikt door de drempel voor indirecte kosten te verhogen naar 10-15%.

Anderen denken verder dan de financiële dimensie en zouden het drempelcriterium liever vervangen zien door een meer inhoudelijk criterium. Te denken valt aan selectie op impact-indicatoren, althans voor die thema's waar gestandaardiseerde

indicatoren voorhanden zijn, zoals in 'sustainable investment' en agri-business. Andere suggesties zijn dat een te subsidiëren organisatie aantoonbaar met lokale organisaties samenwerkt, dat in de selectie expliciet gekeken wordt naar het voldoen aan transparantievereisten, of dat de expertise en track-record van een NGO doorslaggevend zouden moeten in de selectie omdat "die zaken ertoe doen en niet of een NGO onafhankelijk is, of hoe groot ze is" (interview NNGO). Een andere interviewee voegt toe niet te begrijpen waarom de kostencomponent personeel als uitzonderingsgrondslag voor kleine Zuidelijke organisaties geldt en dat een focus op de capaciteit van de organisatie meer op zijn plek lijkt.

Tot slot bieden de organisaties die geen BZ-financiering ontvangen nog een andere invalshoek. Hun financieringsmodellen zijn meer gericht op economische zelfredzaamheid middels het ontwikkelen van producten en diensten die vermarkt kunnen worden. Zo heeft één van deze organisaties een 'toolkit' ontwikkeld, waar andere NGO's op in kunnen schrijven tegen betaling van een fee en/of een 'in-kind' tegenprestatie. Deze organisatie opereert zodoende meer als een coöperatie of sociale onderneming dan als een 'klassieke' NGO. De organisaties geven aan dat dit wel om een radicaal andere 'mindset' vraagt. Zo dient fondsenwerving veel commerciëler ingestoken te worden dan wat 'traditionele' fondsenwervers bij gevestigde NGO's nu veelal doen. Het vraagt ook van BZ een 'open mind' en de bereidheid om financieringsregels zodanig aan te passen dat deze beter aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van meer hybride organisaties. Indien BZ NGO's in deze meer business-georiënteerde richting wenst te stimuleren, wordt door één van de geïnterviewden de suggestie gedaan om voor capaciteitsopbouw op dit vlak niet de geijkte not-for-profit organisaties in te schakelen, maar bijvoorbeeld een beroep te doen op de grote consultancy firms om samen met NGO's te bekijken welke expertise commerciële potentie heeft en hierop een bestendig business model te ontwikkelen.

5. De waarde van het drempelcriterium: Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk brengen we de belangrijkste bevindingen van het onderzoek samen en formuleren we op basis van deze synthese een set van aanbevelingen. Het is van belang om de gepresenteerde uitkomsten te bezien in het licht van de aard van het onderzoek, waarbij –overeenkomstig de Terms of Reference– het NGO-perspectief centraal stond. Het onderzoek voorziet ook in een weergave van het BZ-perspectief, maar de representativiteit hiervan voor het Ministerie als zodanig is niet kwantitatief getoetst.

Wat betreft het NGO-perspectief, is getracht om risico's op vertekening zoveel mogelijk te ondervangen, maar responsbias is inherent aan het onderwerp van studie, aangezien het voornemen tot drempelinvoering directe (financiële en relationele) consequenties heeft voor zowel de eigen organisatie als voor het bredere NGO-speelveld. Een specifieke beperking betreft de ondervertegenwoording van NGO's werkzaam op de thema's 'mensenrechten en democratisering', en 'veiligheid en stabiliteit'. Beperkte toegang tot deze organisaties ligt besloten in de aard van hun werk; omwille van sensitiviteit en anonimiteit mocht of kon een deel van deze organisaties niet benaderd worden. NGO's werkzaam op het thema 'vrouwenrechten en gendergelijkheid', alsook op het terrein van voedselzekerheid, zijn juist oververtegenwoordigd. De geïnterviewde organisaties vormen desalniettemin een evenwichtige afspiegeling van de bestaande variatie in vestigingsplaats (NNGO, INGO of SNGO), mate van BZ-afhankelijkheid, type BZ-financiering, en omvang van jaarbudget.

5.1 Conclusies

Het vertrekpunt voor zowel de invoering van het 50%-drempelcriterium als voor dit onderzoek is dat deze grens bedoeld is om te voorkomen dat individuele NGO's te afhankelijk worden van BZ-financiering. Deze doelstelling kent een terugkijkend en een vooruitkijkend element.

Terugkijken

In het terugkijkende deel bepaalt het drempelcriterium dat NGO's die in het recente verleden boven de 50%-grens uitkwamen, worden uitgesloten van BZ-financiering. Hoofdstuk 3 maakt op basis van verschillende databases duidelijk dat (1) NNGO's, SNGO's en INGO's in afnemende volgorde BZ-afhankelijk zijn en daardoor ook in afnemende volgorde over de drempel struikelen; (2) BZ-afhankelijkheid afneemt met de grootte van de NGO en dat grote NGO's dus minder kans hebben te struikelen over de drempel; en (3) thematisch gefinancierde NGO's minder BZ-afhankelijk zijn dan rechtstreeks gefinancierde en dat de eerste dus een grotere kans hebben de drempel te halen.

Analyses op basis van surveydata laten zien dat de verhoging van de drempel van 25% naar 50% aanzienlijk effect heeft – vooral voor NNGO's. Bij gebruik van een driejarig gemiddelde zou 6% van de NGO's de 25%-drempel niet halen, tegenover 25% bij een 50%-drempel. Op basis van het meest recente jaarverslag stijgt het aandeel NNGO's dat over de drempel gaat van 5% naar 18%.

NGO's die de drempel overschrijden, verliezen vanzelfsprekend toegang tot BZ-financiering. Daarmee daalt hun BZ-afhankelijkheid in het daaropvolgende jaar naar 0%, tenzij er nog lopende subsidietrajecten zijn. Voor de NGO's die wel deze drempel halen – en dus in het verleden minder dan 50% van BZ ontvingen – heeft dit deel van de drempel overigens geen gevolgen voor de mate waarin ze van BZ afhankelijk zijn. Eventuele toekomstige effecten hangen af van wat er gebeurt in het vooruitkijkende deel.

Tegelijk toont Hoofdstuk 3 overtuigend aan dat het berekenen van BZ-afhankelijkheid allerminst eenvoudig is:

1. De inkomstenbronnen van NGO's zijn niet statisch over de jaren, maar kunnen aanzienlijk fluctueren. Datzelfde geldt dan ook voor de BZ-afhankelijkheid. Deze volatiliteit maakt de keuze voor de berekeningsperiode bepalend voor de uitkomst. Hoofdstuk 3 illustreert dit met langjarige data voor een selectie van NGO's. Neem daarnaast het fictieve voorbeeld van een NGO waarvan de BZ-afhankelijkheid in 2023 75% bedroeg, in 2024 65% en in 2025 55%. Gemiddeld komt de organisatie dan uit op een BZ-afhankelijkheid van 65% over de periode 2023-2025. Voor een subsidie-instrument met startjaar 2026 komt deze NGO niet meer in aanmerking, met als gevolg dat in 2026 haar BZ-afhankelijkheid daalt naar 0%. Echter, als er voor 2027 weer een subsidie-instrument beschikbaar komt, kan de NGO wel weer aanvragen. Haar BZ-afhankelijkheid is nu immers gemiddeld over de drie voorafgaande jaren 40%.
2. Een centraal issue in de berekeningen zijn de alliantie-overmakingen. Het niet meetellen van deze alliantie-overmakingen voor het bepalen van de BZ-afhankelijkheid kan voor NGO's de doorslag geven. Echter, zelfs de meest gedetailleerde IATI-data (International Aid Transparency Initiative) bieden geen volledig inzicht, mede doordat organisaties intra-alliantieoverdrachten verschillend rapporteren, er soms sprake is van meerdere lagen partners per alliantie, en een NGO in meer dan één alliantie (in verschillende rollen) kan opereren.
3. Er bestaat tevens variatie in –en verwarring over– de te hanteren boekhoudmethode (kasbasis of toerekeningsbasis) voor berekening van het BZ- en niet-BZ inkomensdeel. Zolang instructies vanuit BZ op dit punt niet helder zijn, of inconsistent met betrekking tot het behandelen van inkomsten versus opbrengsten enerzijds en van uitgaven versus kosten anderzijds, ontstaat een brede marge van onnauwkeurigheid, wat een reëel risico op willekeur en strategisch boekhouden impliceert. Alliantie-afdrachten (zie 2.), interne transfers tussen kantoren van één en dezelfde NGO-'familie' en 'pooled funding' compliceren deze uitdaging verder
4. Ten slotte blijken veel jaarverslagen niet (publiekelijk) beschikbaar, of ontoereikend voor een betrouwbare reconstructie van inkomsten en uitgaven. Deze uitdaging is het grootst onder SNGO's (zeer beperkte beschikbaarheid van financiële informatie), maar ook onder INGO's wordt veelal geen uitsplitsing gemaakt van inkomsten naar individuele donoren (BZ vaak geschaard onder de categorie 'overheden' of 'institutionele donoren'). Dit limiteert de mogelijkheden voor controle in sterke mate.

Naast deze praktische uitdagingen bij het 'terug-in-de-tijd' berekenen van BZ-afhankelijkheid spelen hier ook andere overwegingen een rol:

1. De meeste NGO's erkennen dat een te grote afhankelijkheid van één inkomstenbron onwenselijk is. Gemiddeld achten zij 38% afhankelijkheid van overheden ideaal. INGO's en NNGO's komen iets hoger uit, maar blijven onder de 50%. Als zodanig past een drempel van 50% prima bij dit ideaal. Tegelijk ontbreekt een heldere inhoudelijke onderbouwing voor die 50% en moet het percentage van 50% als arbitrair worden betiteld. Het feit dat een vergelijking met andere donoren niet mogelijk is, versterkt dat. Andere donoren kennen wel grenzen aan de bijdrage voor project- of programmakosten, maar een vergelijkbare grens op basis van het totale inkomen in het verleden komt, zover bekend, niet voor bij andere bilaterale of multilaterale donoren. Soms stelt een donor (zoals Ierland of Zwitserland) wel een aan het totale inkomen verbonden maximum aanvraagbedrag (zie verder onder 'Vooruitkijken').
2. Het is de vraag in hoeverre het redelijk en eerlijk is een verhoogd drempelcriterium toe te passen op basis van historische cijfers, terwijl organisaties in het verleden niet konden voorzien dat hogere BZ-inkomsten later nadelig zouden uitvallen. In het Focus-programma heeft BZ dit ondervangen door de 'terug-in-de-tijd' drempel op 25% te houden – een percentage waar veel NGO's in het geval van BZ al aan gewend zijn. Bovendien heeft BZ in eerdere beleidsperioden juist sterk ingezet op beleidsbeïnvloeding – een terrein waar alternatieve financiering schaars is – wat de BZ-afhankelijkheid historisch heeft vergroot. In het huidige beleid lijkt weinig ruimte voor een erkenning van de rol van BZ zelf in het creëren van de BZ-afhankelijkheid bij NGO's.

Samenvattend is het drempelcriterium in de vorm van een 'terugkijken'-criterium een redelijk bot instrument dat niet meer doet dan zorgen dat een (relatief klein) deel van de NGO's niet meer in aanmerking kan komen voor BZ-subsidie. Het leidt bij deze afgewezen NGO's onmiskenbaar tot een daling van de BZ-afhankelijkheid, maar voor NGO's die de drempel wél halen heeft het criterium geen direct effect op hun BZ-afhankelijkheid. De complexe berekeningen creëren tegelijk schijnnauwkeurigheid, vergroten de kans op juridische geschillen en stimuleren mogelijk strategisch gedrag. Het instrument gaat dan ook gepaard met uitvoerings- en controleproblemen, terwijl organisaties zich niet of onvoldoende hebben kunnen voorbereiden.

Vooruitkijken

De doelstelling achter het drempelcriterium impliceert tevens dat NGO's die de drempel halen ook in de toekomst niet boven de 50% BZ-afhankelijkheid uitkomen. De verantwoordelijkheid hiervoor kan geheel bij de NGO's gelegd worden. NGO's die na kwalificatie door ontvangen BZ-subsidies boven de 50% uitkomen en er niet in slagen om gedurende de subsidieperiode hun niet-BZ middelen voldoende te verhogen, komen in een volgende subsidieronde (op basis van 'terugkijken') simpelweg niet langer in aanmerking. Het alternatief is om 'aan de voorkant' te voorkomen dat NGO's bij financiering boven de 50% uitkomen via het maximeren van aanvraagbedragen. In de Focus-systematiek is een dergelijk preventief instrument ingezet in de vorm van het zogeheten 'balanscriterium' ('50%-regel'); het maximaal te ontvangen subsidiebedrag wordt gelijkgesteld aan de gemiddelde jaarlijkse niet-BZ-inkomsten in een bepaalde periode (zie ook Box 1). We delen de volgende overwegingen ten aanzien van een scenario waarin wordt overwogen om, parallel aan een (terugkijkend) drempelcriterium, een (vooruitkijkend)

balanscriterium op te nemen ter ondersteuning van het doel van permanente begrenzing van BZ-afhankelijkheid dat aan drempelinvoering ten grondslag ligt.

1. Het 'maximaal te ontvangen subsidiebedrag' garandeert formeel dat de 50%-grens niet wordt overschreden, maar dit is toch vooral een effect op papier. Een grote organisatie met zeer lage BZ-afhankelijkheid mag theoretisch bedragen aanvragen die het Focus-budget ver overstijgen. Hoewel er ook NGO's zijn die op basis van deze regel minder mogen aanvragen bij BZ dan ze in het verleden ontvingen, geldt dat voor de meeste NGO's niet. De meeste zitten immers (ruim) onder de 50%-grens en bij hen zal de BZ-afhankelijkheid bij een goedkeuring van dat 'maximaal te ontvangen subsidiebedrag' dan ook (fors) stijgen. Berekeningen voor alleen een deel van de NNGO's laten zien dat die gezamenlijk uitkomen op een 'maximaal te ontvangen subsidiebedrag' van ruim €1,2 miljard. Dat is ruim twee keer zo hoog als het budget voor het gehele Focus-programma en dan hebben we andere NNGO's, INGO's en SNGO's niet eens meegeteld.

2. Het vooruitkijken kan niet los worden gezien van (a) andere wijzigingen in het algemene NGO-beleid van BZ en (b) andere criteria die voor een subsidie-instrument gelden.
   a. Centraal bij 'andere wijzigingen' is de daling in NGO-subsidies. Minder beschikbare middelen betekent dat minder organisaties kunnen worden gefinancierd en/of subsidiebedragen per NGO fors lager worden. Hoofdstuk 3 laat zien dat een afname van 50% aan BZ-gelden leidt tot een substantiële daling van de gemiddelde BZ-afhankelijkheid bij NNGO's en INGO's ook zonder inzet van een financieel draagvlakcriterium.

      Ondertussen daalt het aantal (2e-lijns) partners voor BZ alleen al vanwege het verbod op alliantie-aanvragen en ontneemt het nieuwe beleid aanvragers ook de mogelijkheid om de 50%-drempel gezamenlijk te nemen (zoals dat in het verleden met de 25%-drempel kon). De 'één-aanvrager'-regel betekent ook dat SNGO's, die in het verleden vaker als alliantiepartners meededen dan als hoofdaanvrager, er nu alleen voor staan. Uiteraard blijft dat vragen oproepen – en zeker niet alleen bij NNGO's en INGO's – over hun capaciteit om het toch behoorlijk complexe BZ-aanvraagproces te doorlopen.
   b. Vooralsnog kunnen we wat betreft andere criteria die voor een subsidie-instrument gelden alleen nog varen op de *FemFocus*-instrumenten. Twee criteria daarbinnen hebben een veel grotere impact op de BZ-afhankelijkheid dan het drempelcriterium. Een groot deel van de potentiële aanvragers zal afvallen, omdat in de instrumenten slechts ruimte is voor een beperkt aantal NGO's. Dat maximum aantal NGO's per instrument is, op de tweede plaats, direct verbonden met het instellen van een minimum aanvraagbedrag per instrument. Bij een deel van de NGO's is het 'maximaal te ontvangen subsidiebedrag' (op basis van niet-BZ gelden in het verleden) lager dan het minimumbedrag dat geldt voor de *FemFocus* instrumenten met als gevolg dat ze vanwege dat laatste buiten de boot vallen. Bij diegenen die wel in aanmerking komen, kan bij goedkeuring van de aanvraag de BZ-afhankelijkheid toe- dan wel afnemen.

      Het 'maximaal te ontvangen subsidiebedrag' is een belangrijk onderdeel in het bepalen of een organisatie überhaupt in aanmerking komt, maar alleen in

combinatie met een vastgesteld minimum aanvraagbedrag in het betreffende instrument. Dat maakt van het balanscriterium ook een 'knock-out' middel (je komt wel of niet in aanmerking). Het middel zelf doet echter niets aan de feitelijke BZ-afhankelijkheid behalve dan bij NGO's die op deze combinatie struikelen.

3. Veranderingen in de BZ-afhankelijkheid kunnen ook niet los worden gezien van ontwikkelingen in de andere inkomstenbronnen en net als bij het terugkijken geldt ook hier dat de andere inkomstenbronnen niet statisch zijn. De impliciete aannames over stabiele of stijgende alternatieve inkomsten lijken weinig realistisch. Daarnaast gaat BZ voorbij aan het feit dat NGO's al decennia worstelen met hun streven naar inkomstendiversificatie. De inkomstenmarkt voor NGO's is nou eenmaal verre van perfect – zeker niet voor die NGO's die in de afgelopen jaren centraal stonden in het Nederlandse NGO-beleid. Bovendien ontkent dit impliciete rooskleurige beeld van de 'financiering elders'-mogelijkheden de verschillende capaciteiten van NGO's om gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden en van het feit dat die mogelijkheden ook sterk contextgebonden zijn.
4. Het drempelcriterium kijkt uitsluitend naar BZ-afhankelijkheid. Dat is deels logisch: BZ kan immers direct sturen op de afhankelijkheid van BZ-gelden, maar niet of nauwelijks op de afhankelijkheid van andere inkomstenbronnen. Tegelijk kan afhankelijkheid van andere bronnen net zo goed problematisch zijn. Als het doel is om een te grote afhankelijkheid van één financier te voorkomen, zou beleid logischerwijs gericht moeten zijn op bredere inkomstendiversificatie, in plaats van op een enkel percentage gekoppeld aan BZ-inkomsten.

Samenvattend is aanvulling van het drempelcriterium met een balanscriterium een interessante maar sterk theoretische constructie. Het 'maximaal te ontvangen subsidiebedrag' werkt in de praktijk vooral als een toelatingscriterium – zoals het drempelcriterium dat zelf ook al doet – en heeft geen impact op de daadwerkelijke BZ-afhankelijkheid. Die impact wordt uitsluitend bepaald in combinatie met veranderingen in andere inkomstenbronnen, beleidswijzigingen en aanvullende instrumentcriteria. Juist deze combinatie maakt de systematiek complex voor zowel NGO's als BZ.

Buiten de BZ-afhankelijkheid

In bovenstaande is primair gekeken naar invoering van een drempelcriterium in relatie tot BZ-afhankelijkheid (het centrale doel van invoering van het 50%-drempelcriterium). Uit dit onderzoek komen echter ook nog andere overwegingen naar voren die van belang zijn bij een beoordeling van een bredere invoering van het drempelcriterium.

Centraal daarin is dat veel NGO's verwachten dat invoering van het drempelcriterium ertoe leidt dat aanzienlijk minder organisaties (en vooral minder SNGO's) in aanmerking komen voor financiering. Ze achten tegelijk de gevolgen voor andere NGO's doorgaans groter dan voor zichzelf. Dat zal te maken hebben met het feit dat een groot deel van de NGO's onder de 50%-drempel zit. Bovendien ervaren INGO's minder risico, waarschijnlijk om dezelfde reden.

Hoewel er verschillen zijn tussen NNGO's, INGO's en SNGO's, alsook tussen organisaties op basis van hun grootte of hun afhankelijkheid van BZ, denken NGO's vooral negatief over de meer aan financiën-gerelateerde gevolgen van het drempelcriterium. Zo leidt het in de ogen van de meeste NGO's tot duurdere fondsenwerving, tot meer concurrentie, tot inkrimping van organisaties en is het nadelig voor het financieel overleven van NGO's. Tegelijk zijn niet alle gevolgen financieel van aard. Zo denkt een meerderheid dat het niet zal leiden tot een sterkere autonomie van NGO's, en is het aandeel dat geen impuls ziet voor versterking van de band met de achterban of voor innovatie groter dan het aandeel dat op deze aspecten positieve verwachtingen heeft.

Opvallend is dat NGO's negatiever zijn over de gevolgen van invoering van het drempelcriterium voor BZ zelf dan voor zichzelf. Vanuit het idee dat NGO's een belangrijk uitvoeringsinstrument zijn voor BZ, zit het nadeel vooral in het moeilijker bereiken van BZ-doelstellingen en de aantasting van het internationaal aanzien van (en vertrouwen in) Nederland met negatieve gevolgen voor de Nederlandse *soft power* en diplomatie. BZ verliest bovendien een directe relatie met '*eyes and ears on the ground*' en daarmee cruciale informatie voor de bredere samenwerking met landen in het Mondiale Zuiden. Twijfels zijn er ook ten aanzien van de relatie tussen het drempelcriterium en lokalisering, versterkt doordat vooral grote NGO's toegang lijken te houden tot instrumenten zoals *FemFocus*.

In dit alles is het belangrijk op te merken dat het zeer de vraag is of al deze andere (vooral ook negatieve) gevolgen die NGO's naar voren brengen toe te schrijven zijn aan het 50%-drempelcriterium. Het lijkt logischer dat dit deels gevolgen betreft van andere beleidswijzigingen (al dan niet in combinatie met het drempelcriterium), zoals het instellen van een relatief hoog minimumbedrag bij instrumenten, de daling van het voor NGO's beschikbare budget, of het niet langer toestaan van alliantie-aanvragen (zie ook Bijlage 7 voor een impressie van het oordeel van de survey-respondenten op de verschillende elementen in het nieuwe Focus-kader). Het drempelcriterium doet immers niet veel meer dan bepalen of een NGO in aanmerking komt voor BZ-subsidie. Dit geldt tevens voor een aanvullend balanscriterium in relatie met een minimumbedrag dat per instrument kan worden aangevraagd. Het benadrukt nogmaals dat het bepalen van de impact van alleen het drempelcriterium op BZ-afhankelijkheid of op andere zaken gelijkstaat aan het zoeken naar de Heilige Graal. Alleen in combinatie met andere criteria en veranderingen krijgt het drempelcriterium betekenis.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van ons onderzoek presenteren wij aanbevelingen op drie niveaus: (1) strategisch, (2) tactisch, en (3) operationeel.

1. *Strategie: relatie tussen drempelcriterium en de lange-termijn visie en koers van het ministerie*

Op strategisch niveau heeft het drempelcriterium zich te verhouden tot de lange-termijn visie en koers van het ministerie als organisatie. Hierin speelt ook de coherentie tussen verschillende beleidsdoelen van het ministerie en de instrumenten die worden ingezet om deze verschillende doelen te bereiken een rol. Op strategisch niveau hebben wij drie aanbevelingen:

a. Presenteer een duidelijke visie op de rol voor –en het type relatie met– NGO's die het ministerie nastreeft. Wat voor rol ziet het ministerie weggelegd voor NGO's in het bereiken van de wereldwijde ambities van het ministerie, en omgekeerd, wat voor rol ziet het ministerie voor zichzelf weggelegd jegens het NGO-speelveld in het algemeen en de NGO's met wie het ministerie samenwerkt in het bijzonder? Verschillende aspecten en mogelijke uitwerkingen van het drempelcriterium raken aan een dergelijke overkoepelende visie op de relatie BZ-NGO's.
b. Bekijk het instrument van het drempelcriterium op holistische wijze, in samenhang en interactie met verschillende doelstellingen die het ministerie nastreeft, waaronder bijvoorbeeld lokalisatie en wendbaarheid van de organisatie ('minder, beter, flexibeler').
c. Draag zorg voor een goede afstemming tussen directies die in de beleidsvorming verantwoordelijk zijn voor de uitwerking van een beleidsinstrument als een drempelcriterium en andere afdelingen waarvoor een dergelijk criterium impact heeft op het bereiken van hun doelen.

Of en in welke vorm een instrument als een drempelcriterium passend en wenselijk is, hangt allereerst af van dergelijke strategische overwegingen, waarbij de visie, doelstellingen en prioriteiten van de organisatie helpen om een oordeel te vellen.

2. *Tactiek: relatie tussen doel (minder afhankelijkheid van NGO's) en middel (drempelcriterium)*

Het 50% drempelcriterium als beleidsinstrument beoogt de afhankelijkheid van NGO's te verminderen, in het bijzonder de afhankelijkheid van middelen verstrekt vanuit het ministerie. Gezien het relatief kleine te verwachten directe effect van een drempelcriterium op NGO-onafhankelijkheid en de potentieel grote negatieve effecten op specifieke groepen NGO's als ook op de gevolgen voor het ministerie in termen van potentiële impact en coherentie van beleid komen we tot drie aanbevelingen.

a. Zet het drempelcriterium niet in ten aanzien van thematische en rechtstreekse subsidies. Deze ex-ante evaluatie laat zien dat er belangrijke redenen zijn om aan de directe impact van het instrument op NGO-afhankelijkheid te twijfelen (effectiviteit), terwijl de complexiteit van het drempelcriterium en de benodigde administratieve capaciteit uitvoering van het beleid bemoeilijken. Tot slot lijkt BZ er te gemakkelijk van uit te gaan dat NGO's alternatieve bronnen kunnen aanboren.

b. Evalueer de invoering van het drempelcriterium in de drie *FemFocus*-instrumenten. Formuleer hiertoe helder wanneer (onder welke voorwaarden) de inzet van het instrument van het drempelcriterium als succesvol kan worden beoordeeld. Hierbij zouden naast effectiviteit (leidt het tot minder afhankelijkheid van NGO's) en efficiëntie (verhouding middelen tot effect) ook positieve en negatieve bij-effecten voor zowel NGO's als voor het ministerie onderdeel van de analyse moeten zijn.

c. Gebruik in samenspraak met NGO's alternatieve instrumenten in plaats van een drempelcriterium om hun transitie naar grotere onafhankelijkheid en meer diversificatie van inkomsten te faciliteren en op een verantwoorde manier financiering vanuit het ministerie te verminderen. Hierbij kan gedacht worden aan, onder andere, de volgende strategieën:

- benutting van netwerken van het ministerie en eventueel bemiddeling (BZ als 'verbinder' en/of 'lobbyist'), om NGO's beter te positioneren om elders fondsen te verwerven, zowel vanuit Den Haag als vanuit de posten.
- materiële ondersteuning van NGO's ter facilitering van inkomensdiversificatie, zoals het subsidiabel maken van kosten voor fondsenweving of het financieren van organisaties die inkomensdiversificatie in de sector kunnen aanjagen, middels training, marktonderzoek, of anderszins.
- inzetten op meer 'pooled funding' als duurzame manier om NGO's te ontkoppelen van een specifieke donor (niet alleen van BZ) en daarmee bij te dragen aan autonomie (en financiële stabiliteit) voor NGO's.

We zijn echter terughoudend in het naar voren schuiven van specifieke strategieën, omdat het beoordelen van de haalbaarheid en (kosten)effectiviteit hiervan nader onderzoek vergt. Het advies is om de opportuniteit van deze en andere in §4.4 genoemde ondersteuningsstrategieën te verkennen middels consultatie van brancheverenigingen en andere netwerkorganisaties die goed inzicht hebben in de behoeften van NGO's op dit vlak en in de huidige ontwikkelingen in de (inter)nationale charimarkt.

3. *Operationeel: de invoering van het drempelcriterium in de praktijk*

Als het ministerie, ondanks de heldere uitkomst van dit onderzoek dat een drempelcriterium niet effectief noch uitvoerbaar is en bovendien gepaard gaat met schadelijke neveneffecten, om haar moverende redenen dit beleid wenst voort te zetten en eventueel uit te breiden naar andere subsidie-instrumenten, dan dient het ministerie zich te beseffen dat NGO's zich niet op het in korte tijd ingevoerde drempelcriterium hebben kunnen voorbereiden. NGO's worden feitelijk zelfs afgerekend op hun besluiten uit het verleden zonder dat ze toen konden weten dat die besluiten nadelige gevolgen zouden kunnen hebben op hun kwalificeren voor subsidies in de toekomst. Bovendien heeft beleid van het ministerie in het verleden zelf een rol gespeeld in het ontstaan van een hoge mate van afhankelijkheid van NGO's, bijvoorbeeld door eerdere bijzondere inzet op het ondersteunen van beleidsbeïnvloeding in domeinen waarop het ministerie zich ook internationaal profileerde en strategische partnerschappen met NGO's aanging. Vanuit het principe van 'goed bestuur' achten we invoering van een drempelcriterium op korte termijn dan ook problematisch. Dit geldt eveneens voor geleidelijke invoering van een drempel middels één of meerdere tussenstappen in het vereiste niet-BZ inkomenspercentage. Een verantwoorde transitie richting drempelinvoering op termijn zou naar ons idee aan een aantal kenmerken dienen te voldoen.

Allereerst zouden in de transitiefase organisaties niet geconfronteerd moeten worden met verlies van 'eligibility' voor BZ-financiering, waardoor de levensvatbaarheid van organisaties acuut in het geding kan komen. Het maximeren van BZ-financiering op basis van een percentage van het totale inkomen (naar het Ierse voorbeeld uit Box 2 in hoofdstuk 1) is in dit scenario mogelijk een alternatief, in combinatie met een additionele maximering van het aanvraagbedrag op het niet-BZ inkomen voor laag-afhankelijke NGO's.

Dit kan resulteren in een regel als volgt: *Het subsidiebedrag aan een organisatie kan maximaal 50% van haar totale inkomen bedragen, óf 100% van haar niet-BZ inkomen, afhankelijk van welk van deze twee bedragen hoger is*. NGO's die momenteel een hogere BZ-afhankelijkheid hebben dan 50%, worden onder deze regel niet per direct uitgesloten (met alle risico's op kapitaalvernietiging van dien), maar worden bij gelijkblijvend niet-BZ inkomen gekort op hun BZ-inkomen, zodanig dat ze geleidelijk naar 50% BZ-afhankelijkheid bewegen. Er gaat voor alle organisaties tevens een sterke prikkel vanuit om hun niet-BZ inkomen te verhogen. De (door)werking van deze regel wordt geïllustreerd aan de hand van verschillende rekenvoorbeelden in Bijlage 8.

Hoewel een dergelijke overgangsregel sterk afhankelijke NGO's enige ruimte biedt om op zoek te gaan naar additionele niet-BZ middelen, of de organisatie te herstructureren danwel uit te faseren indien er geen of nauwelijks uitzicht is op alternatieve inkomstenbronnen, blijven andere bezwaren echter van kracht. Zo biedt het geen oplossing voor de gesignaleerde meetproblemen; er dient nog altijd bepaald te worden welk deel van het inkomen van BZ afkomstig is en welk deel niet. In feite gelden alle kanttekeningen die in de conclusie onder het kopje 'vooruitkijken' worden genoemd. Bovendien wordt een organisatie op basis van in het verleden behaalde resultaten weliswaar niet uitgesloten van financiering, maar wel gekort op subsidiemogelijkheden, zodat ook het bezwaar op het punt van 'behoorlijk bestuur' niet volledig wordt weggenomen.

Een tweede kenmerk van een verantwoorde transitie is dat naast het 'disciplinerende' element ook faciliterend beleid wordt gevoerd, conform het 'carrot-and-stick'-principe. We doelen hier op de (verkenning van) ondersteuningsstrategieën zoals bedoeld in aanbeveling 2c als parallel traject.

Indien het ministerie na afloop van een transitieperiode nog altijd van mening is dat drempelinvoering bijdraagt aan de lange-termijn visie en koers (zie aanbeveling 1), adviseren we het volgende:

i. Werk voor de implementatie van een drempelcriterium met heldere en administratief uitvoerbare (voor zowel het ministerie als voor NGO's) kaders, met eenduidige en praktisch toepasbare definities en criteria. Beperk hierbij de mate van complexiteit zoveel mogelijk, zodat het uitlegbaar is en alle betrokken partijen ermee kunnen werken.
ii. Overweeg in hoeverre een drempelcriterium op identieke wijze toegepast moet worden door verschillende directies, of dat directies maatwerk kunnen ontwikkelen, afgestemd op de wenselijke directie-NGO relatie in de uitvoering of het bereiken van directie-specifieke taken of doelen.
iii. Overweeg of de interactie met NGO's op basis van controle of op basis van vertrouwen moet zijn: in geval van het eerste is er meer capaciteit benodigd voor monitoring.
iv. Behoud of ontwikkel financieringsinstrumenten zonder drempelcriterium om jonge (en innovatieve) 'start-up' NGO's met grote potentiële impact gericht te

kunnen steunen (bijvoorbeeld naar het Zwitserse voorbeeld uit Box 2 in hoofdstuk 1).

v. Bewaak een gelijk speelveld tussen centrale NGO-financiering vanuit Den Haag enerzijds en decentrale (EKN) of gedelegeerde (RVO/Nuffic) NGO-financiering anderzijds. Verschillen in drempeltoepassing kunnen strategisch gedrag uitlokken en daarmee –bedoeld of onbedoeld– concurrentieverhoudingen tussen NGO's verstoren.

Referenties

BZ (1966), *Nota hulpverlening aan minder ontwikkelde landen*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BZ (1976), *Memorie van Toelichting Rijksbegroting Buitenlandse Zaken 1977* (14 100, hoofdstuk V, nr.13), Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BZ (2002), *Beleidskader Medefinanciering-Breed*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BZ (2006), *Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS)*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BZ (2009), *Beleidskader MFS-II*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BZ (2024), Kamerbrief over toekomst samenwerking met maatschappelijke organisaties, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BZ (2024a), Beslisnota bij de Kamerbrief Toekomst samenwerking met maatschappelijke organisaties in ontwikkelingshulp, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BZ (2025), Beleidskader voor samenwerking met maatschappelijke organisaties in ontwikkelingshulp 2026-2030, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BZ (2025a), Drempelcriterium en planning beleidskader Focus (2026-2030), Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

BZ (2025b), *Besluit FemFocus*, Den Haag, Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Helsen, L. Huyse, H., Schulpen, L. & Polet, I. (2024), *Government funding of CSOs in a rapidly changing world – evidence from six OECD-countries*, Leuven, HIVA/KU Leuven.

Irish Aid (2025). *Civil Society Fund: Call for Applications 2026*. Dublin: Department of Foreign Affairs and Trade.

MoFA Denmark (2021), *Administrative guidelines for grants for Civil Society Organisations that qualify as Strategic Partners*, Kopenhagen, MoFA Denmark.

Schulpen, L. (2007), The NGDO-battle – changes in the subsidy structure of private aid organisations in the Netherlands, in: P. Hoebink (ed.), *The Netherlands yearbook on international cooperation* 2008, Assen, Van Gorcum.

Schulpen, L. (2016), *The NGO funding game – the case of the Netherlands*, Nijmegen, CIDIN/Radboud University.

Schulpen, L. & Van der Plas, D. (2025), *State of the Sector 2024 en de Goede Doelen Index*, Nijmegen/Amsterdam, Radboud Universiteit/CBF.

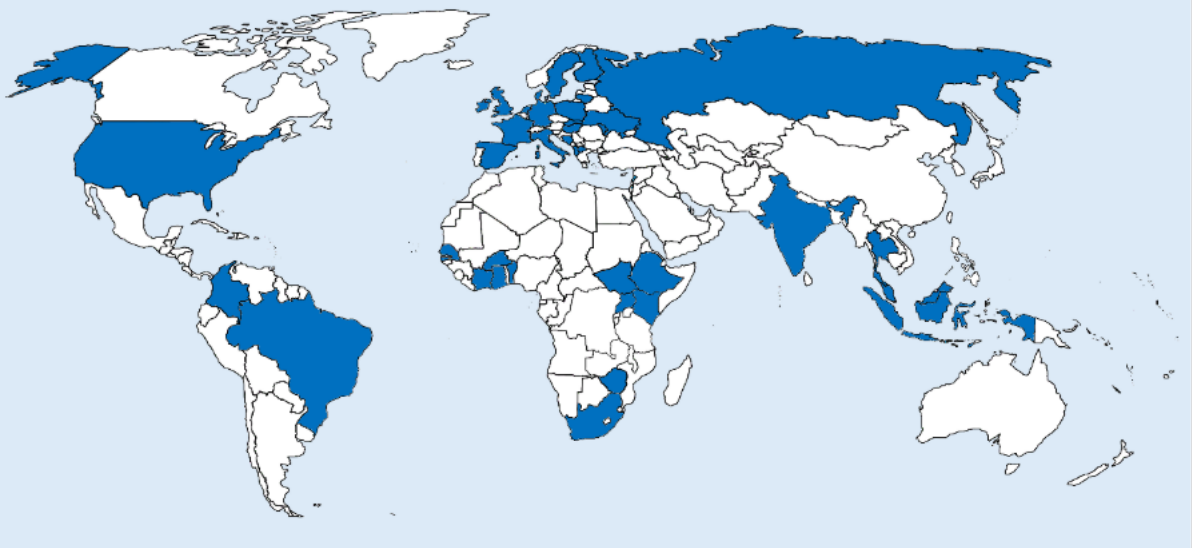
SDC (2023). *SDC Guidance for Engagement with Swiss NGOs*. Bern: Swiss Agency for Development and Cooperation.

Bijlage 1 Overzicht onderzoeksvragen (cf. ToR), uitgesplitst naar type subsidie

<table>
<tr><th>thematische subsidiebeleidskaders</th><th>rechtstreekse subsidies</th></tr>
<tr><td>1. Wat is het % maatschappelijke organisaties dat in april 2025 middelen ontvangt onder thematische subsidiebeleidskaders en een BZ-afhankelijkheid heeft van:
a) Tussen de 25% en 50%?
b) Boven de 50%?</td><td>2. Wat is het % maatschappelijke organisaties dat in april 2025 middelen ontvangt in de vorm van rechtstreekse subsidies, zonder toepasselijk subsidiebeleidskader, en een BZ-afhankelijkheid heeft van:
a) Onder de 25%?
b) Tussen de 25% en 50%?
c) Boven de 50%?</td></tr>
<tr><td>3. Wat zijn de mogelijke effecten van het verhogen van het drempelcriterium van 25% naar 50%, enerzijds voor het uit te voeren beleid van BZ en anderzijds voor organisaties die subsidies wensen te ontvangen onder thematische subsidiebeleidskaders?</td><td>4. Wat zijn de mogelijke effecten van het invoeren van een drempelcriterium van 50% niet-BZ inkomsten enerzijds voor het uit te voeren beleid van BZ en anderzijds voor organisaties die subsidies ontvangen in de vorm van rechtstreekse subsidies, zonder toepasselijk subsidiebeleidskader?</td></tr>
<tr><td colspan="2">Ad 3 & 4) Maak hierbij onderscheid tussen Nederlandse, niet-Nederlandse ‘noordelijke’ organisaties en zuidelijke organisaties en focus op zowel bedoelde als onbedoelde effecten.
a) Wat is het effect op maatschappelijke organisaties die worden uitgesloten van BZ-financiering omdat zij niet aan het verhoogde drempelcriterium voldoen?
b) In hoeverre verandert de BZ-onafhankelijkheid van maatschappelijke organisaties door de verhoging van het drempelcriterium?
c) Wat zijn de gevolgen voor de samenwerking tussen BZ en lokale organisaties die aan het hogere drempelcriterium moeten voldoen en wat zijn de gevolgen voor de toepassing van het uitgangspunt van lokalisering in ontwikkelingshulp?
d) Wat is het effect op de relevantie van het BZ-beleid inzake ontwikkelingshulp?</td></tr>
<tr><td>5. Welke praktische aanbevelingen hebben de evaluatoren met betrekking tot het al dan niet verhogen van het drempelcriterium van 25% naar 50% voor maatschappelijke organisaties die middelen wensen te ontvangen onder thematische subsidiebeleidskaders?</td><td>6. Welke praktische aanbevelingen hebben de evaluatoren omtrent het al dan niet invoeren van een drempelcriterium voor organisaties die rechtstreekse subsidies ontvangen, zonder toepasselijk subsidiebeleidskader?</td></tr>
<tr><td colspan="2">Ad 5 & 6)
a) Wat zijn de verschillende opties voor invoering van een drempelcriterium en wat zijn de voor- en nadelen van elk?
b) Hoe kan een gefaseerde invoering eruitzien en wat is daarvoor nodig?
c) Wat zijn alternatieve voorstellen om de onafhankelijkheid van maatschappelijke organisaties te bevorderen in het geval van geen verhoging?
d) Welke aanvullende maatregelen kunnen bijdragen aan het onafhankelijker maken van maatschappelijke organisaties in het geval van verhoging?</td></tr>
<tr><td>7. Welke conclusies en aanvullende aanbevelingen hebben de evaluatoren met betrekking tot de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en wenselijkheid van het verhogen van het drempelcriterium voor organisaties onder thematische subsidiebeleidskaders?</td><td>8. Welke conclusies en aanvullende aanbevelingen hebben de evaluatoren met betrekking tot de haalbaarheid, uitvoerbaarheid en wenselijkheid van het invoeren van een drempelcriterium voor organisaties die subsidies ontvangen via rechtstreekse subsidies?</td></tr>
</table>

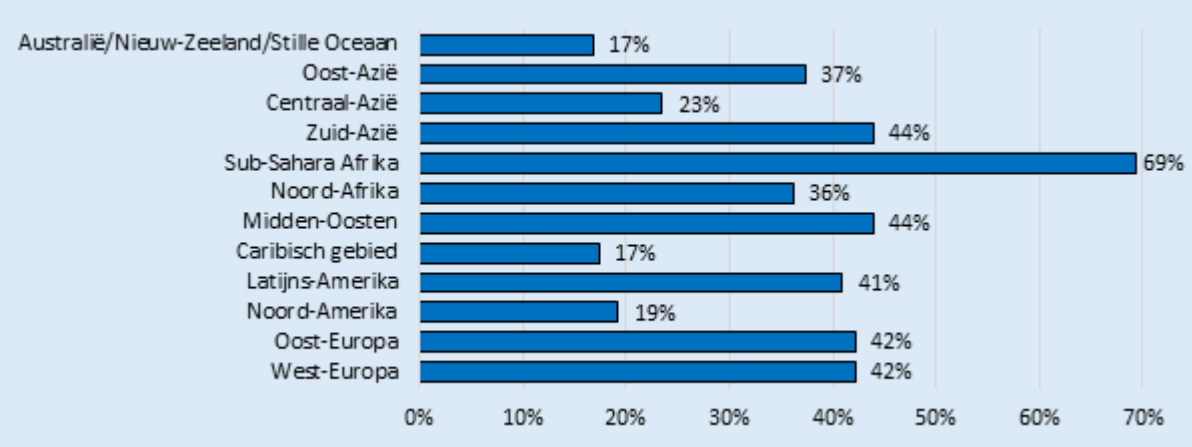
Bijlage 2 Geografische spreiding van NGO's (hoofdkantoor en werkterrein)

Figuur B2.1 Hoofdkantoorlanden NGO-respondenten



Bron: enquête [*n*=166]

Figuur B2.2 Regionale verdeling van NGO-activiteiten



Bron: enquête [*n*=166]

Bijlage 3 Enquête (online survey NGO's)

Subject: Invitation to participate in a survey commissioned by the Dutch Ministry of Foreign Affairs

Dear ...,

You are kindly invited to participate in a survey on the consequences of the Dutch threshold criteria for subsidies to Civil Society Organisations.

The Dutch Ministry of Foreign Affairs (MoFA) currently applies a financial threshold in several of its subsidy programs for civil society organisations (CSOs). This rule requires that at least 25% of a CSO's total annual income comes from sources other than direct grants or contributions from MoFA to qualify for funding. In 2024, the Ministry announced plans to increase this requirement from 25% to 50% for its subsidy programmes under the new policy framework for collaboration with civil society organisations (2026-2030), known as the 'Focus' policy framework.

The Ministry is interested in knowing what effects CSOs expect when MoFA were to apply such a financial threshold criterion more broadly across its grant and contribution instruments aimed at CSOs. To this end, it has commissioned an independent study to Radboud University, of which this survey forms part. The survey aims to gain a better understanding of the potential impact of financial thresholds, particularly if they are introduced more widely (or raised where they already exist), from the perspective of CSOs.

Your organisation has been invited to participate because you have received MoFA funding in recent years, either directly or as part of a consortium. Your insights are therefore highly valuable in understanding how (changes in) the use of financial thresholds might affect your own organisation, civil society at large, and the Ministry itself. By completing this survey, you can contribute to shaping future funding policies. We greatly appreciate your participation.

The survey, available in both English and French, should take no more than 20-30 minutes of your time. Besides, it is possible to pause and continue at a later stage where you left off. Your earlier answers are saved automatically.

We guarantee complete anonymity in the sense that your answers will not be linked to you or your organisation in any verbal or written communication with the Ministry or any other stakeholder at any point in the study. If you provide private data for follow-up contact, please be assured that these will be deleted from our records upon the study's completion.

If you experience any difficulties completing the survey online or have questions or comments, please contact us at survey.threshold@ru.nl.

Many thanks in advance for your kind cooperation,

The research team

Luuk van Kempen, Gerry van der Kamp-Alons, Lau Schulpen, Rikke Ponger, Liza Steultjens

To start the survey, please click .....
The survey consists of the following four parts:

- **Part 1: Background of your organisation (*questions 1-12*)**
- **Part 2: Consequences of the threshold criterion of 50% non-MoFA income for your organisation and CSOs in general (*questions 13-24*)**
- **Part 3: Consequences of the 50% threshold criterion for MoFA itself (*questions 25-30*)**
- **Part 4: Concluding questions (*questions 31-33*)**

Part1: Background of your organisation

We first request that you provide some background information about yourself and the organisation you work for.

1. Please indicate your function within your organisation

2. Please indicate in which country your organisation is **headquartered**

3. Is your organisation active only in the country in which it is headquartered or (also) in other countries?
   a. Only in the country in which it is headquartered
   b. Also, or only in other countries

4. In which of the following region(s) is your organisation active? (tick all that apply)
   a. Western Europe
   b. Eastern Europe
   c. North America
   d. Latin America
   e. Caribbean
   f. Middle East
   g. North Africa
   h. Sub-Saharan Africa
   i. South Asia
   j. Central Asia
   k. East Asia
   l. Australia/New Zealand/Pacific

5. In which sector(s) does your organisation work? (tick all that apply)
   a. Climate & biodiversity
   b. Cultural exchange
   c. Entrepreneurship & employment
   d. Food security
   e. Health
   f. Human rights & democracy
   g. Humanitarian assistance
   h. Migration and displacement
   i. Security, stability & rule of law
   j. Trade & international business
   k. Water

l. Women's rights & gender equality
m. Other

5b. Please specify in which other (sector(s) your organisation works.

6. Please indicate which field(s) your organisation is active in (tick all that apply)
   a. Advocacy
   b. Research and policy advice
   c. Service delivery
   d. Capacity strengthening
   e. Other

6b. Please specify in which other field(s) your organisation is active.

7. Approximately what was your organisation's total annual budget (in Euros) in the last financial year?
   a. Less than € 50.000
   b. € 50.000 – € 99.999
   c. € 100.000 – € 499.999
   d. € 500.000 – € 999.999
   e. € 1 million – € 4.999.999
   f. € 5 million – € 9.999.999
   g. € 10 million – € 19.999.999
   h. More than € 20 million
   i. Don't know

8. What type(s) of funding does your organisation receive? (Tick all that apply)
   a. Government funding (e.g., local, national)
   b. Civil society funding (e.g., NGOs, foundations)
   c. Corporate funding
   d. General public (e.g., individual donations, membership fees)
   e. Self-generated income (e.g., own commercial activities, sales)
   f. Other

8b. Please specify which other type(s) of funding your organisation receives.

9. What type(s) of funding has your organisation received from the Dutch Ministry of Foreign Affairs (either directly or indirectly as part of a consortium) in the past? (Tick all that apply)
   a. Grant within Strengthening Civil Society subsidy frameworks (e.g., *Power of Voices*; *Power of Women; SRHR Partnership Fund; Women, Peace, & Security*)
   b. Grant under a different thematic subsidy framework (e.g., *Migration & Displacement; Strengthening the Humanitarian Sector; Soil Fertility*)
   c. Direct individual grant
   d. Grant through Netherlands Enterprise Agency (RVO)
   e. Contribution or grant from a Dutch embassy
   f. Other
   g. Don't know

9b. What other type(s) of funding has your organisation received from the Dutch Ministry of Foreign Affairs?

10. Did your organisation receive funding, of any type, from the Dutch Ministry of Foreign Affairs since 2021?
    a. Yes
    b. No *(go to Q13)*
    c. Don't know *(go to Q13)*

11. On a scale from 1 (very unimportant) to 10 (very important): How important in financial terms are the funds you receive(d) directly or indirectly (e.g., as part of a consortium) from the Dutch Ministry of Foreign Affairs for your organisation? [*Please consider importance over the past three years*]

Very unimportant									Very important
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

12. Please indicate approximately which percentage of the total annual income over the past three years your organisation received (either directly or indirectly via e.g. consortia):
    a. From all government sources: ...%
    b. Specifically from the Dutch Ministry of Foreign Affairs: ... %

Part 2: The consequences of the threshold criterion of 50% non-MoFA income for your organisation and CSOs in general

The following set of questions seeks your perspective on proposed changes in the Dutch funding system for CSOs. We first focus on consequences for your own organisation, followed by impacts for CSOs in general.

13. End of June 2025, the Dutch Ministry of Foreign Affairs (MoFA) presented a new policy framework called 'Focus' for its cooperation with CSOs for the period 2026-2030. This framework builds on the previous one but also deviates in several ways. To what extent do you regard the following characteristics of the new policy framework as positive or negative?

Criteria	**Very negative**	**Negative**	**Neutral**	**Positive**	**Very Positive**	**Don't know**
The main objective is to strengthen local (e.g., Southern) CSOs in service delivery and engaging in dialogue necessary for reaching the goals	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
Stimulating and strengthening local ownership is central, meaning a large preference for working as directly as possible with local CSOs themselves	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
A minimum of 30% of programme costs needs to be spent on service delivery	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

CSOs can use MoFA subsidies for lobby internationally and in countries in the Global South, but not in the Netherlands itself	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
CSOs can only apply for subsidy individually but no longer as (part of) a consortium	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
Funding is only available for CSOs working on specific predetermined themes	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
Where relevant, local CSOs are encouraged to use Dutch knowledge and expertise	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

Overall, institutional donors often use financial criteria in their decision-making process for CSO subsidies. The most commonly used financial criterion is **co-financing**, which requires CSOs to make a **minimum own contribution** to cover a portion of the total **project or programme costs** (often expressed as a percentage of these costs).

14. On a scale from 1 (not problematic at all) to 10 (very problematic): To what extent are such co-financing or own contribution requirements from governmental donors problematic for your organisation?

Not problematic at all									**Very problematic**
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Another financial criterion is the **threshold criterion** as used in the CSO policy of the Dutch Ministry of Foreign Affairs (MoFA). In the new policy framework, MoFA announced its intention to change this threshold criterion, which would then stipulate that only CSOs of which **at least 50%** of their **total annual income** comes from **sources other than direct grants and/or contributions from the MoFA** are eligible for a MoFA subsidy under the 'Focus' framework.

Note that this threshold criterion is different from the co-financing requirement of the previous question. The co-financing requirements relate to the CSO's own contribution to project or programme costs, while the threshold criterion pertains to the portion of the CSO's total income derived from a specific source (and as such relates to the organisation as a whole).

15. Do you know of any other (bilateral or multilateral) donor agency with a comparable financial threshold criterion for CSO subsidies?
    a. Yes *(go to Q16)*
    b. No *(go to Q17)*

16. Which other (bilateral or multilateral) donor agency or agencies has/have comparable financial threshold criteria?

17. On a scale from 1 (not problematic at all) to 10 (very problematic), to what extent would a threshold criterion of 50% non-Ministry of Foreign Affairs income be problematic **for your organisation in the short run (i.e., the coming year)**?

Not problematic at all									Very problematic
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

18. On a scale from 1 (not problematic at all) to 10 (very problematic), to what extent would a threshold criterion of 50% non-Ministry of Foreign Affairs income be problematic **for your organisation in the long run (i.e., in 2030)**?

Not problematic at all									Very problematic
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

19. On a scale from 1 (not at all) to 5 (very much), to what extent do you feel the following consequences of a threshold criterion of 50% non-Ministry of Foreign Affairs income will hold **for your organisation**? The criterion will … [*please note that the consequences are randomly framed in a positive or negative way*]

Consequence	**Not at all**				**Very much**	**Don't know**
… lead to growing competition with other CSOs for funding	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… stimulate innovation (e.g., in fundraising)	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… strengthen our link with our constituencies	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… decrease our dependency on Dutch government funding	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… contribute to our decision-making autonomy	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… make our financial survival more difficult	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… limit our possibilities to attract funds from other institutional donors	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… limit our future ambitions and programme/project portfolio	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… force us to allocate more resources to fundraising	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… lead to downsizing of our organisation (staff, assets etc.)	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… stimulate our cooperation or pooling resources with other CSOs	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

20. If there are any other consequences of a threshold criterion of 50% non-Ministry of Foreign Affairs income **for your organisation** that have not been covered in the previous question, please include them here.

21. On a scale from 1 (not problematic at all) to 10 (very problematic), to what extent would a threshold criterion of 50% non-Ministry of Foreign Affairs income be problematic **for CSOs in general in the short run (i.e., the coming year)**?

Not problematic at all									Very problematic
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

22. On a scale from 1 (not problematic at all) to 10 (very problematic), to what extent would a threshold criterion of 50% non-Ministry of Foreign Affairs income be problematic **for CSOs in general in the long run (i.e., in 2030)**?

Not problematic at all									Very problematic
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

23. On a scale from 1 (not at all) to 5 (very much), to what extent do you feel the following consequences of a threshold criterion of 50% non- Ministry of Foreign Affairs income will hold **for CSOs in general**? The criterion will … [*please note that the consequences are randomly framed in a positive or negative way*]

Consequence	**Not at all**				**Very much**	**Don't know**
… lead to growing competition between CSOs for funding	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… stimulate innovation (e.g., in fundraising)	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… strengthen the links between CSOs and their constituencies	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… decrease CSO dependency on Dutch government funding	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… contribute to the autonomy of CSOs	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… make the financial survival of CSOs more difficult	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… limit the possibilities of CSOs to attract funds from other institutional donors	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… limit our future ambitions and programme/project portfolio	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… force CSOs to allocate more resources to fundraising	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

... lead to downsizing of organisations (staff, assets etc.)	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
... stimulate cooperation or pooling resources among CSOs	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

24. If there are any other consequences of a threshold criterion of 50% non-Ministry of Foreign Affairs income for **CSOs in general** that have not been covered in the previous question, please include them here.

Part 3: the consequences of the 50% threshold criterion for MoFA itself

This section seeks your view on the impacts of proposed policy changes **on the Ministry itself**.

25. For the Ministry of Foreign Affairs (MoFA), the threshold criterion serves as an instrument to enhance the financial independence of CSOs from MoFA-subsidies. What other possibilities besides this threshold criterion do you see for MoFA to stimulate CSOs' financial independence from MoFA-funds?

26. In what way(s) could the Ministry of Foreign Affairs help you in becoming less financially dependent on their funding?

27. What is an ideal distribution of the income of your organisation? Please indicate which percentage of what income source would be optimal.

	Income source	**Optimal share (in %)**
1	Government funding	...%
2	Civil society funding	...%
3	Corporate funding	...%
4	General public	...%
5	Self-generated income	...%
6	Other	...%
	Total	**100%**

28. On a scale from 1 (not problematic at all) to 10 (very problematic), to what extent would a threshold criterion of 50% non-Ministry of Foreign Affairs (MoFA) income be problematic **for the Dutch Ministry of Foreign Affairs itself**?

Not problematic at all									**Very problematic**
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

29. On a scale from 1 (not at all) to 5 (very much), to what extent do you feel the following consequences of a threshold criterion of 50% non-Ministry of Foreign Affairs (MoFA) income will hold **for the Dutch MoFA itself**? It will … [*please note that the consequences are randomly framed in a positive or negative way*]

Consequence	**Not at all**				**Very much**	**Don't know**
… make it more difficult for MoFA to select CSOs	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… lead to underspending of MoFA funds for CSOs	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… strengthen MoFA's ability to achieve its own objectives	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… reduce MoFA's legitimacy as a trustworthy partner	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… increase MoFA's country expertise	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… decrease MoFA's thematic expertise	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… limit MoFA's flexibility and adaptability	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… broaden the diversity of MoFA's CSO partners	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-
… weaken the partnership relation between MoFA and CSOs	-1-	-2-	-3-	-4-	-5-	-6-

30. If there are any other consequences of a threshold criterion of 50% non-Ministry of Foreign Affairs income **for the Dutch Ministry of Foreign Affairs itself** that have not been covered in the previous question, you can include them here.

Part 4: Concluding questions

Finally, we invite you to share your additional observations on the subject.

31. Is there anything related to the threshold criterion, the changes therein and/or its consequences that has not been discussed and that you wish to mention?

32. After analysing the survey data, we plan to conduct (online) (group) interviews with a selection of respondents to discuss follow-up questions. Would you be willing to participate in such an online (group) interview? (Note: the answers/results of group discussions will also be treated confidentially).
    a. Yes
    b. No (*Go to end of survey text*)

33. Please indicate whom we may contact for an online (group) interview within your organisation, and via which e-mail address he/she/they can be reached.

Name:	
E-mail address:	

You have reached the end of this survey. Many thanks for your cooperation. Please **submit** below to finalise the questionnaire.

Bijlage 4 Overzicht van informanten (BZ en overig)

Interviews/gesprekken BZ

BIS, Bureau Internationale Samenwerking; 12-06-2025 (interview)

DDE, Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (Trade for Development); 05-09-2025 (interview)

DJZ, Directie Juridische Zaken; 11-09-2025 (interview)

DSH, Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (Veiligheid & Stabiliteit); 05-09-2025 (interview)

DSO/MM, Directie Sociale Ontwikkeling (Maatschappelijk Middenveld); 12-06-2025 (gesprek)

DSO/GS, Directie Sociale Ontwikkeling (Gezondheid & SRHR); 05-09-2025 (interview)

FEZ, Directie Financieel-Economische Zaken (Financieel Management); 11-09-2025 (interview)

IGG, Directie Inclusieve Groene Groei (Voedselzekerheid); 05-11-2025 (interview)

Overige informanten

Globalt Fokus (Denemarken), hoofd 'engagement and learning'; 24-06-2025 (interview)

Ngo-federatie (Vlaanderen), expert Financiële duurzaamheid en Innovatie; 13-05-2015 (interview)

Oud-directeur ICCO (Nederland); 08-05-2015 (interview)

Bijlage 5 Overzicht van geïnterviewde maatschappelijke organisaties

NNGO

100 Weeks
Aflatoun International
AMEA - Agribusiness Market Ecosystem Alliance
CNV International
COC Nederland
Heifer Nederland
HIVOS
Homeplan
Netherlands Advisory Board on Impact Investing
Prins Claus Fonds
Solidaridad
The Hunger Project NL
TPO - HealthNet International
Tropenbos International
VNG International
Wo=Men Dutch Gender Platform

INGO

ACLED - Armed Conflict Location & Event Data [*VS*]
APC - Association for Progressive Communications [*VS*]
Astraea Foundation [*VS*]
Asylum Access [*VS*]
Fundación Safeguard Defenders [*Spanje*]
Gender at Work [*VS*]
Helvetas [*Zwitserland*]
IFOAM - International Federation of Organic Agriculture Movements [*Duitsland*]
International Alert [*VK*]
Just Associates [*VS*]

SNGO

CEGAA - Centre for Economic Governance and Accountability in Africa [*Zuid-Afrika*]
CODACOP - Corporación de Apoyo a Comunidades Populares [*Colombia*]
Gorée Institute - Institute for Democracy, Development and Culture in Africa [*Senegal*]
ILGA Asia - International Gay, Lesbian, Intersex, Trans and Bisexual Association Asia [*Thailand*]
LOST - Lebanese Organization of Studies and Training [*Libanon*]
Moldox Public Association [*Moldavië*]
One Acre Fund [*Kenia*]
PASCiB - Platforme des Acteurs de la Société Civile de Benin [*Benin*]
Selam Children Village [*Ethiopië*]
SouthSouthNorth [*Zuid-Afrika*]

Bijlage 6 Diversiteit in NGO interview-sample (n=32) volgens selectiecriteria

		mate van BZ-afhankelijkheid		
	Budget (€)	<25% *(12)*	25-50% *(10)*	>50% *(10)*
NNGO *(12)*	Klein	✓	∅	✓®
	Medium	∅	✓®	✓® ✓® ✓
	Groot	✓	✓® ✓® ✓	✓® ✓
INGO *(10)*	Klein	✓®	∅	✓
	Medium	✓® ✓	✓ ✓	∅
	Groot	✓® ✓ ✓	✓®	∅
SNGO *(10)*	Klein	✗	✓ ✓ ✓	✓ ✓ ✓
	Medium	✓® ✓	∅	∅
	Groot	✓® ✓®	∅	∅

® = ontvanger rechtstreekse subsidie, zonder toepasselijk subsidiekader (*14*)

∅ = lege verzameling; combinatie komt niet voor in survey sub-sample beschikbaar voor interview

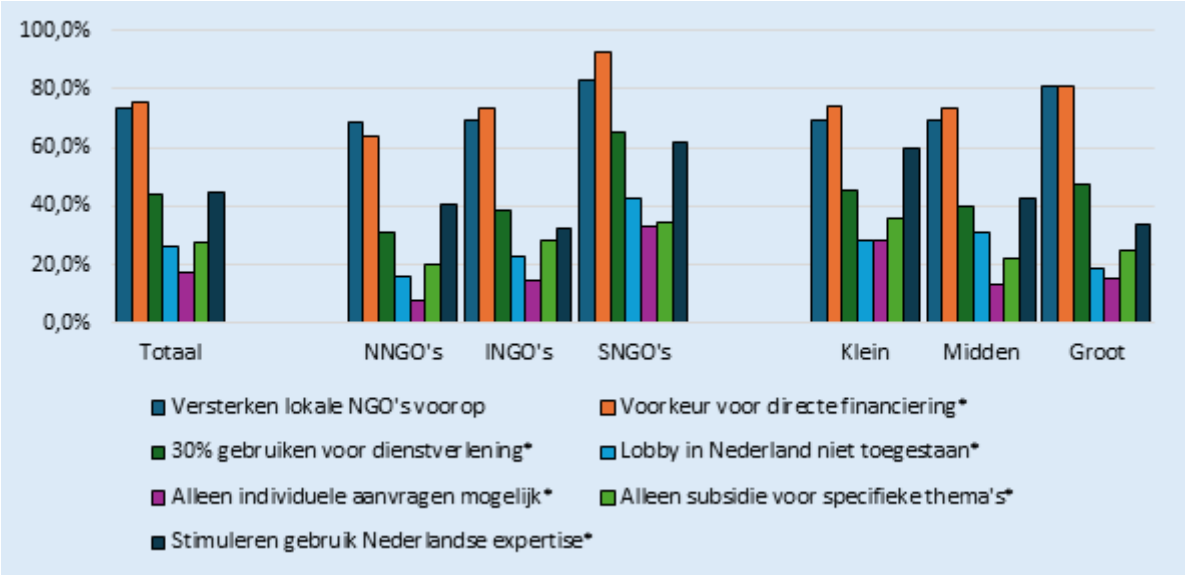
✗ = non-respons op deze combinatie

Bijlage 7 NGO-perspectief op karakteristieken Focus-kader

Terwijl in de analyse specifiek gekeken is naar invoering van een 50%-drempelcriterium, is dat niet de enige verandering die is voorgesteld voor de toekomstige NGO-financiering en meer specifiek voor het nieuwe Focus-programma. Zeven andere specifieke kenmerken van het BZ-beleid zijn aan de respondenten voorgelegd met de vraag aan te geven in welke mate men die als positief (of negatief) ziet.

Onderstaande figuur laat zien hoe NGO's de zeven beleidswijzigingen evalueren. Duidelijk is dat zowel het vooropstellen van het versterken van SNGO's als van het zo direct mogelijk financieren van diezelfde SNGO's van het overgrote deel van de NGO's goedkeuring krijgt. Hoewel er slechts minimale verschillen tussen inkomstengroepen in deze zijn, valt op dat NNGO's beide elementen lager scoren dan INGO's en SNGO's. Dat die laatste bijna unaniem positief oordelen over directe financiering is wellicht niet verbazingwekkend.

Figuur B7.1 Aandeel survey-respondenten dat (zeer) positief oordeelt over Focus-karakteristieken



Bron: enquête [*n*=165]

Dat laatste geldt wellicht ook voor het relatief geringe aantal NGO's dat goedkeuring geeft aan het beleidsvoornemen dat lobby in Nederland met BZ-gelden niet langer toegestaan is. Alleen bij SNGO's acht meer dan 30% dat een goed idee. Slechts 15% van de Nederlandse en 22% van de Internationale NGO's daarentegen oordelen hierover positief. Het voornemen om alleen nog individuele aanvragen mogelijk te maken, krijgt overigens nog minder goedkeuring; slechts 18% is hier positief over. Een INGO-respondent is duidelijk in haar oordeel over deze beleidswijziging: uitsluiten van consortia 'disincentivises collaboration and reduces effectiveness, and is bad for communities as they need coordinated responses to their needs'. Opvallend is dat dit bij NNGO's op slechts 8% zit, terwijl bijna een derde van de SNGO's dit wel een goed idee vindt.

Tot slot: het beleid ten aanzien van subsidies voor specifieke thema's en de verplichting dat minimaal 30% van de programmakosten besteed moet worden aan dienstverlening kunnen bij iets minder dan de helft van de NGO's op goedkeuring rekenen. Verschillen zien we wel als we kijken naar type en inkomstengroepen. Zo oordelen SNGO's bij beide zaken substantieel positiever – zeker in vergelijking met NNGO's. Tegelijk zijn kleine NGO's positiever over de thema-focus van subsidies – al blijft ook bij hen die goedkeuring steken op 35%.

Bijlage 8 Overgangsregel: rekenvoorbeelden (behorende bij aanbeveling op operationeel niveau)

Maximaal aanvraagbedrag = 50% van totale (BZ+niet-BZ) inkomen óf 100% van niet-BZ inkomen, afhankelijk van welke hoger is.

	Situatie bij aanvraag op basis van jaarinkomsten (in referentiejaar of gemiddeld over meerdere jaren)				Maximaal aanvraagbedrag	Situatie na goedkeuring maximaal bedrag		
NGO	BZ-gelden	Niet-BZ gelden	Totale inkomen	Niet-BZ-gelden (% totale inkomen)		Totale inkomen (bij constante niet-BZ-gelden)	Niet-BZ-gelden (% totale inkomen)	Af-/toename in totale inkomen
A	9	1	10	10%	**5** (>1)	5+1=6	1/6=16.7%	-40%
B	8	2	10	20%	**5** (>2)	5+2=7	2/7=28.5%	-30%
C	6	4	10	40%	**5** (>4)	5+4=9	4/9=44%	-10%
D	5	5	10	50%	**5** (=5)	5+5=10	5/10=50%	0%
E	4	6	10	60%	(5<) **6**	6+6=12	6/12=50%	+20%
F	2	8	10	80%	(5<) **8**	8+8=16	8/16=50%	+60%
G	1	9	10	90%	(5<) **9**	9+9=18	9/18=50%	+80%