



BELEIDSADVIEZEN

**DE TOEKOMST
VAN DE NCO**

DR. KUYPERSTRAAT 5
2514 BA 's-GRAVENHAGE

5-82-250

UITGAVE VAN HET
WETENSCHAPPELIJK INSTITUUT VOOR HET C.D.A.

DE TOEKOMST VAN DE NCO

Beleidsadvies over de toekomst van de
Nationale Commissie Voorlichting en
Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking

opgesteld vanuit het
Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
door
drs. H. Borstlap

Den Haag, 25 mei 1982

I N H O U D S O P G A V E	pag.
Woord vooraf	3
I. INLEIDING	4
II. KORTE AANDUIDING VAN DE ONTWIKKELING VAN DE NCO 1970-1982	6
a. De Commissie-Claus 1970-1974	6
b. De NCO vanaf 1974	6
c. Programsubsidie vanaf 1980	8
d. Huidige functie NCO	9
III. HUIDIGE BESTUURSSTRUCTUUR EN WERKWIJZE VAN DE NCO	11
a. Organen en bevoegdheden	11
b. Toetsingscriteria	12
c. Budget	12
IV. KANTTEKENINGEN BIJ HET HUIDIG FUNCTIONEREN VAN DE NCO	13
a. Het beleid van de NCO	13
1. De herkenbaarheid van het beleid	13
2. Het bereik	14
3. Uitbreiding/verdieping arbeidsveld	15
4. Opstartfunctie	17
b. De besluitvorming binnen de NCO	17
c. De relatie NCO - Minister van Ontwikkelingssamenwerking	19
V. AANBEVELINGEN VOOR DE VERDERE OPZET VAN DE VOORLICHTINGS- EN BEWUSTWORDINGSAKTIVITEITEN INZAKE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING	20
a. De noodzaak van voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten	20
b. Overheid en particulier initiatief	21
c. De representativiteit	24
d. Het mandaat	27
VI. SAMENVATTING	29
Bijlagen	32-36

Woord vooraf

Het mandaat inzake programsubsidie voor de NCO, de Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking, loopt per 1 juli 1982 af. De vraag is: hoe nu verder met de voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten op het terrein van ontwikkelingsvraagstukken. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking zou begin juni met een voorlopige stellingname van zijn kant komen, waarna het parlement eind juni een beslissing zou nemen. Het is thans niet te overzien in welke mate de opgetreden kabinetscrisis de besluitvorming over de NCO zal beïnvloeden. Vaststaat evenwel dat het mandaat per 1 juli afloopt en dat de NCO spoedig daarna start met de projectronde voor 1983. Er zal derhalve vóór 1 juli iets omtrent het te voeren beleid van de NCO in de nabije toekomst besloten moeten worden.

Maar er is meer aan de orde. De NCO is in discussie op een wijze die de voorlichting en bewustwording over ontwikkelingsvraagstukken schade berokkent. Een partij, die de ontwikkelingssamenwerking ook in economisch moeilijke tijden voorrang wil blijven geven, maakt zich daarover zorgen. Dit is het belangrijkste motief geweest voor het opstellen van dit beleidsadvies vanuit het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Het is opgesteld door de medewerker van ons instituut, drs. H. Borstlap. Hij heeft een concept-notitie besproken met enige deskundigen op het terrein van ontwikkelingsvraagstukken, te weten de heren J. Filius, mr. J.J.A.M. van Gennip, drs. F. de Haan, prof.mr. P.H. Kooijmans en ir. A.P.J.M. Oomen. Zij dragen evenwel geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit beleidsadvies; dit ligt geheel bij het instituut.

Tenslotte: het gaat hier om een in korte tijd opgesteld beleidsadvies over een actuele kwestie, waaraan vanuit christen-democratische opvattingen, principiële elementen onderkend moeten worden. Opzet en pretentie van dit beleidsadvies is dan ook een andere dan bij de veelal meer omvangrijke publikaties vanuit ons instituut, waarin meer de politiek-wetenschappelijke aanpak van een politiek beleids-terrein overheerst.

prof.dr. P.A.J.M. Steenkamp
voorzitter

drs. A.M. Oostlander
directeur

I. INLEIDING

De NCO, de Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking is in discussie op een wijze die het draagvlak in onze samenleving bedreigt. Dit is een ernstige constatering, omdat verbreding van het draagvlak juist de opdracht is voor de NCO.

Het CDA heeft in zijn verkiezingsprogram '81-'85 prioriteit gegeven aan inspanningen op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking; het heeft zich daarin tevens uitgesproken voor het stimuleren van voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten die rechtstreeks ten goede komen aan de ontwikkelingssamenwerking. Het CDA maakt zich derhalve zorgen wanneer deze voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten, voorzover geconcentreerd in de NCO, gevaar lopen.

In dit beleidsadvies willen wij nagaan op welke wijze de opzet van voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten verbeterd kan worden, zodat inhoud gegeven kan worden aan de oorspronkelijke doelstelling: verbreding van het draagvlak in de Nederlandse samenleving voor ontwikkelingssamenwerking.

Daar komt bij, dat het mandaat van de NCO per 1 juli a.s. afloopt. De oorspronkelijke opzet was dat de minister van Ontwikkelingssamenwerking begin juni 1982 zou komen met een voorlopige stellingname, waarna medio juni een Kamerdebat zou volgen. Het is op dit moment niet te overzien welke ruimte een demissionair bewindsman heeft om tot besluitvorming inzake de NCO te komen. Vaststaat evenwel dat het mandaat van de NCO per 1 juli a.s. afloopt en dat spoedig daarna de projectronde voor 1983 zal starten, waarin besloten wordt over de projecten die in 1983 worden uitgevoerd. Er zal op enigerlei wijze de NCO duidelijk gemaakt moeten worden op welke wijze zij kan voortgaan.

Deze brochure moet opgevat worden als een beleidsadvies inzake een actueel politiek vraagstuk, waaraan vanuit christen-democratische opvattingen principiële elementen onderkend moeten worden. Dit beleidsadvies wil een

bijdrage leveren aan een verantwoorde besluitvorming over de toekomst van de NCO.

II. KORTE AANDUIDING VAN DE ONTWIKKELING VAN DE NCO 1970-1982

De ontwikkeling van de NCO valt uiteen in drie perioden.

a. De Commissie Claus 1970-1974

De Nederlandse regering richt in december 1970 de nationale commissie-ontwikkelingsstrategie 1970-1980 op. Aanleiding hiervoor was de door de Verenigde Naties opgezette ontwikkelingsstrategie voor de jaren '70. Daarin werd het belang aangegeven van het stimuleren van de openbare meningsvorming over de ontwikkelingsproblematiek. Alle lidstaten werden aangemoedigd daartoe activiteiten te ondernemen.

De ingestelde commissie onder leiding van Prins Claus was direct aan het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking verbonden en bracht adviezen uit aan de minister over te subsidiëren voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten. De adviezen van de commissie werden voorbereid door een ambtelijke staf. Het mandaat luidde: " de gedachtenvorming en informatie over de grondslagen, de doelstellingen, de uitvoering en de voortgang van de internationale ontwikkelingsstrategie van de Verenigde Naties op gang te brengen en te stimuleren".

De opdracht sloot derhalve nauw aan bij de in de Verenigde Naties aanvaarde ontwikkelingsstrategie die een grotere bekendheid verdiende. Allengs bleek evenwel de politieke geladenheid van deze opdracht, waardoor ook de positie van de voorzitter in het geding kwam.

b. De NCO vanaf 1974

Met ingang van 1974 werd de stichting Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking opgericht, onder verantwoordelijkheid van minister Pronk in het kabinet-Den Uyl. Opzet was tal van niet-ambtelijke en in 't bijzonder niet-traditionele vormen van voorlichting een kans te geven naast de voorlichting vanuit het ministerie.

De stichtingsvorm gaf een zelfstandige positie ten opzichte van het ministerie aan. Er werd een niet-ambtelijke staf opgezet ter voorbereiding van de besluitvorming in de NCO over de aan de minister uit te brengen

adviezen. De overheid financierde de projecten. De samenstelling van de NCO werd breed opgezet met vele maatschappelijke groeperingen die, veelal voor een deel van hun activiteiten, betrokken zijn op het terrein van ontwikkelingsvraagstukken. (Zie bijlage: samenstelling NCO).

In de omschrijving van het mandaat van de NCO werd naast verbreding van de kennis over de officiële VN-strategie in het algemeen aandacht gevraagd voor ontwikkelingsprocessen in de derde wereld en voor de internationale ontwikkelingssamenwerking. Bovendien werd een accent gelegd op het verband tussen de positie van de arme landen en veranderingsprocessen in de rijke westerse landen. Het mandaat luidde:

"De Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking heeft tot taak de minister van Ontwikkelingssamenwerking voorstellen te doen tot het doen uitvoeren van de voorlichtings- en bewustwordingsprogramma's en -projecten in Nederland met betrekking tot de grondslagen en doelstellingen, de uitvoering en voortgang van

- het ontwikkelingsproces in de derde wereld, en
- de internationale ontwikkelingssamenwerking,

een en ander mede in relatie tot ontwikkelingsprocessen en ontwikkelingsbeleid in de eigen samenleving. Daarbij dient bijzondere aandacht te worden geschonken aan de internationale ontwikkelingsstrategie van de Verenigde Naties en de toetsing en bijstelling van deze strategie."

NCO-projecten kwamen in discussie. Ook in de eerste periode van minister De Koning, die eind 1977 als nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking aantrad en terstond enige NCO-projecten afwees, vooral vanwege strijdigheid met het buitenlandse politieke beleid van de Nederlandse regering.

In april 1978 werd in een motie-Terlouw in de Tweede Kamer aanbevolen de NCO te verzelfstandigen. Daarbij werd bepleit dat de NCO zelf over de subsidiëring van afzonderlijke projecten zou beslissen, een en ander binnen in onderling overleg te formuleren criteria. De minister zou het totaalbeleid van de NCO beoordelen. Hij zou zich

dan niet meer met ieder project afzonderlijk behoeven in te laten.

c. Programsubsidie vanaf 1980

Per 1 januari 1980 werd daarop voor een periode van 2 jaar een nieuw mandaat opgesteld, dat uitging van programsubsidie. Op basis van het mandaat en binnen het beschikbare budget besluit de NCO zelf over de te verlenen subsidies.

Zij legt daarover verantwoording af in een jaarverslag dat vervolgens wordt aangeboden aan minister en Staten-Generaal. De minister blijft de leden van de NCO benoemen, keurt de statuten goed en verricht de financiële controle.

Het nieuwe mandaat luidde:

"De Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking (NCO) is een voortzetting van de Nationale Commissie Ontwikkelingsstrategie 1970-1980, opgericht op 2 december 1970, in het kader van de uitvoering van paragraaf 84 van de internationale ontwikkelingsstrategie voor het tweede ontwikkelingsdecennium der Verenigde Naties (resolutie 2626 XXV).

Zij heeft tot taak het doen uitvoeren van de voorlichtings- en bewustwordingsprogramma's en -projecten in Nederland met betrekking tot de grondslagen, de doelstellingen, de uitvoering en de voortgang van:

- *het ontwikkelingsproces in de derde wereld, en*
- *de internationale ontwikkelingssamenwerking,*

een en ander mede in een nauwe relatie tot de ontwikkelingsprocessen en ontwikkelingsbeleid in de eigen samenleving. De te ondernemen activiteiten dienen een duidelijke bijdrage te leveren aan het verkrijgen van inzicht omtrent en het zich bewust worden van de huidige situatie waarin de derde wereld verkeert, de problemen die gepaard gaan met de emancipatie van de derde wereld, de gevolgen daarvan voor het mondiale ontwikkelingsproces en de maatregelen die in het bijzonder in de rijke wereld nodig zijn. Daarbij wordt in het bijzonder aandacht gegeven aan de

problemen van ongelijkheid tussen en binnen de landen.

De NCO streeft ernaar dat de gesubsidieerde activiteiten en projecten gericht zijn op brede geledingen van de samenleving, opdat het draagvlak van ontwikkelingssamenwerking zo hecht mogelijk zal zijn. Daartoe zal de commissie een spreiding van deze activiteiten en projecten over een zo breed mogelijk terrein beogen, zowel naar doelgroepen als naar gehanteerde methodiek en werksoort."

In deze omschrijving vallen een aantal zaken op:

- een verdere verzelfstandiging van de positie van de NCO ten opzichte van de minister inzake het toekennen van subsidies
- een verdere verwijdering van de VN-ontwikkelingsstrategie; er wordt geen bijzondere aandacht meer voor de ontwikkelingsstrategie van de VN gemeld
- een verdere aanscherping van de nauwe relatie van de derde wereld-problematiek met ontwikkelingen in eigen land
- een streven gericht op verbreding van de activiteiten ten behoeve van een breed draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking; vermeld wordt in dit verband een spreiding naar doelgroepen, methoden en werksoorten. Het is opvallend dat niet over een spreiding naar bijv. opzet en inhoud van de voorlichting en bewustwording wordt gerept.

d. Huidige functie NCO

De functies die de NCO zich stelt zijn:

1. Hoofdtak:

Voorwaardenscheppende functie door middel van het subsidiëren van voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten.

2. Stimulerende taak:

Overheden, organisaties en groepen te bewegen tot het integreren van bewustwordings- en voorlichtingsactivi-

teiten in hun bestaande activiteiten; streven derhalve naar het integreren van deze activiteiten en het voorkomen van een geïsoleerde benadering.

3. Platformfunctie:

Initiatieven nemen om belangrijke onderwerpen inzake de ontwikkelingsproblematiek onder de aandacht van de publieke opinie te brengen.

III. HUIDIGE BESTUURSSTRUCTUUR EN WERKWIJZE VAN DE NCO

a. Organen en bevoegdheden

Het hoogste orgaan in de NCO is de plenaire vergadering waarin thans 75 organisaties die geheel of voor een deel van hun activiteiten zijn betrokken op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking zijn vertegenwoordigd in 55 stemhebbende zetels (zie bijlage). De toedeling van zetels is niet geschied naar het relatieve gewicht van deze organisaties. De minister benoemt de leden van de NCO. De plenaire vergadering beslist over alle te subsidiëren activiteiten die een bedrag van meer dan fl. 10.000,-- te boven gaan in een jaarlijkse projectronde.

Uit de plenaire vergadering worden 10 mensen benoemd in het dagelijks bestuur, dat is belast met de dagelijkse leiding. Het db beslist zelfstandig over projecten tot fl. 10.000,--. Een speciaal geformeerd fondsbestuur beslist over de toewijzing van gelden uit het fonds plaatselijke activiteiten tot een bedrag van fl. 1.250,-- per activiteit.

Vier werkgroepen (vorming, onderwijs, media en kerken) bereiden de besluitvorming voor van het dagelijks bestuur en de plenaire vergadering. Zij toetsen de binnenkomende subsidie-aanvragen aan de opgestelde kwaliteitscriteria. In de werkgroepen zitten enkele leden uit de plenaire vergadering, een lid vanuit het dagelijks bestuur, stafleden en voorts vrijwilligers uit het veld dat wordt bestreken.

De staf van de NCO is niet ambtelijk en wordt aangezocht door het dagelijks bestuur. De directeur/secretaris wordt benoemd door de plenaire vergadering onder goedkeuring van de minister.

Er is een, los van de NCO, onder de minister functionerende Adviescommissie (thans 17 leden), met een ambtelijk secretariaat, die

- beroepsinstantie is voor afgewezen subsidie-aanvragen
- advies geeft over het jaarverslag van de NCO aan de minister
- de minister adviseert over ontwikkelingssamenwerkings-

vraagstukken in algemene zin.

De minister van Ontwikkelingssamenwerking krijgt achteraf de gelegenheid op het beleid van de NCO te reageren naar aanleiding van het jaarverslag, mede gelet het advies van de Adviescommissie. In een brief aan Tweede Kamer en NCO bericht de bewindsman over zijn bevindingen omtrent het gevoerde NCO-beleid.

b. Toetsingscriteria

Zoals aangegeven is er een grote mate van zelfstandigheid van de NCO in het toekennen van subsidies. Dit geschiedt op basis van kwaliteitscriteria (zoals geen dubbel- en achteraffinanciering, spreiding van activiteiten naar doelgroepen, inspectie etc.: zie bijlage). Daarnaast zijn afspraken gemaakt tussen NCO en de minister van Ontwikkelingssamenwerking inzake de subsidiëring van activiteiten met volkenrechtelijke aspecten en inzake het functioneren van multinationale ondernemingen.

De NCO zal zelf erop toezien dat geen activiteiten worden gesubsidieerd, die erop zijn gericht door de Nederlandse regering erkende vreemde regeringen ten val te brengen, dan wel intern geweld in de betrokken landen teweeg te brengen of te ondersteunen. In voorkomende gevallen vraagt de NCO advies aan drie volkenrecht-deskundigen. Bij twijfel raadpleegt de NCO de minister.

Inzake de subsidiëring van activiteiten ten aanzien van multinationale ondernemingen is bepaald dat het recht op hoor en wederhoor toegepast moet worden in de meer wetenschappelijk opgezette studies.

c. Budget

Het budget voor de NCO is toegenomen van ruim 4½ miljoen in 1974 tot 13,7 miljoen voor 1982 (waarvan 1½ miljoen apparaatskosten). De totale begroting voor ontwikkelings-samenwerking bedraagt over 1982 ruim 4 1/4 miljard gulden. Het NCO-budget is derhalve nog geen 0,35% daarvan.

IV. KANTTEKENINGEN BIJ HET HUIDIGE FUNCTIONEREN VAN DE NCO

De NCO is in discussie geraakt. Dit is op zichzelf een belemmerende factor in het verbreden en verdiepen van de bewustwording inzake ontwikkelingsvraagstukken in de Nederlandse samenleving. Het gaat om achtereenvolgens:

- a. het beleid van de NCO
- b. de bestuursstructuur van de NCO
- c. de relatie tot de overheid, de minister van Ontwikkelingssamenwerking.

a. Het beleid van de NCO

Er rijzen twijfels over de wijze waarop de NCO thans functioneert in vergelijking tot haar oorspronkelijke opdracht.

- i. De herkenbaarheid van het beleid naar brede groepen is in het geding. Het probleem van de herkenbaarheid houdt verband met de voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten als zodanig, waarin het immers gaat om het teweeg brengen van verandering en verdieping van inzicht. Niet iedereen in de Nederlandse samenleving is daarvan evenwel gediend. De taakuitoefening van de NCO zal derhalve altijd op enige weerstand stuiten bij bepaalde groepen in de Nederlandse samenleving. Discussie over de NCO ligt enigermate in haar taakopdracht besloten.

Maar de NCO is, zo is inmiddels gebleken, óók in discussie bij zeer velen, die wel degelijk vanuit bijvoorbeeld vertrouwde missie- en zendingsidealen zeer nauw bij de ontwikkelingssamenwerking zijn betrokken. Het gaat hier om grote groepen mensen, die dikwijls zeer wel de noodzaak van veranderingen ook in de eigen samenleving onderkennen, maar die zich niet in de NCO kunnen herkennen; een toegankelijkheid tot de NCO missen. De indruk heerst dat bepaalde kleine, in politiek opzicht veelal links georiënteerde groeperingen binnen de NCO de overhand hebben, ten nadele van groeperingen, die in de benadering van ontwikkelingsvraagstukken andere accenten leggen.

Daar staat tegenover, dat de NCO thans wel volop herkenbaar zal zijn voor die vrijwilligers en beroeps-

krachten die in vele kleine, veelal niet of nauwelijks gecoördineerde landengroepen en solidarteitscomité's actief zijn en hun verantwoordelijkheid naar eigen inzicht pogen waar te maken.

Hebben de andere groeperingen wel voldoende subsidie-aanvragen ingediend? Tot 1980 immers konden alle subsidie-aanvragen, die aan de kwaliteitscriteria voldeden, gehonoreerd worden. Pas met ingang van 1981 was dat niet meer mogelijk en moesten er prioriteiten worden gesteld.

Het is niet aan ons om een oordeel te vellen over de inhoud van de benadering van de verschillende in de NCO actieve groepen. Wat wel signaleerd moet worden, is de eenzijdigheid in het beeld dat de NCO in haar subsidiebeleid oproept, waardoor de herkenbaarheid van het beleid voor brede lagen in onze samenleving gevaar loopt. Heeft de NCO zich dit beeld niet wat al te gaarne, in ieder geval al te gemakkelijk laten aanleunen, terwijl zij vanuit haar opdracht afstand van deze beeldvorming had moeten nemen?

2. Het bereik

Hiermee verband houdt de twijfel over het bereik van de voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten. Is er sprake van het stimuleren van de openbare meningsvorming bij een zo breed mogelijk publiek, zoals de oorspronkelijke doelstelling luidde?

Het mandaat per 1 januari 1980 spreekt nadrukkelijk van spreiding van activiteiten naar doelgroepen, methoden en werksoort. Het mandaat spreekt niet over spreiding naar opzet en inhoud van de voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten zelf. Het lijkt aanneemelijk vast te stellen, dat deze spreiding naar inhoud en opzet voor het bereik en de herkenbaarheid van de activiteiten van meer gewicht zou zijn geweest dan de in het mandaat vermelde spreiding. De vraag komt dan ook op, of het mandaat niet mee aanleiding heeft gegeven voor de beperkte, eenzijdige herkenbaarheid en het beperkte bereik van de activiteiten. Hoe dit ook zij, is er binnen de NCO voldoende aandacht voor een zo breed mogelijk bereik? Is er bijvoorbeeld een afweging van het positieve effect dat

een bepaald project voor een bepaalde doelgroep kan opleveren met het negatieve effect van hetzelfde project op andere, wellicht veel omvangrijkere groeperingen? Verdieping voor een bepaalde, veelal kleine groep kan strijden met verbreding van de steun voor ontwikkelingssamenwerking bij een veel bredere groep. Wordt voorspelbare weerstand en verzet, die een voor zijn taak berekend bestuur zich bij bepaalde projecten bij voorbaat kan indenken, meegewogen, bijvoorbeeld omdat de afbreuk aan het draagvlak, die daarvan het gevolg kan zijn, voorkomen moet worden? Is er in de besluitvorming van de huidige NCO ruimte voor een dergelijke afweging van positieve en negatieve effecten?

Dit nog afgezien van de vraag op welke wijze de NCO het meten van het effect van de activiteiten, die zij ondersteunt, beter dan thans zou kunnen opzetten. Ook de minister van Ontwikkelingssamenwerking zal behoefte gevoelen deugdelijker dan thans gebeurt de effecten van de gesubsidieerde activiteiten te toetsen op de doelstellingen van de NCO.

Er rijzen voorts twijfels of het accent op het subsidiëren van menskracht, dat bij veel projecten het geval is geweest, het bereik van de activiteiten niet evenzeer nodeloos heeft beperkt. Beschikbare menskracht kan voor het welslagen van projecten van grote betekenis zijn. Maar menskracht is ook veelal aanzienlijk duurder dan het beschikbaar stellen van moderne communicatiemiddelen. Dit nog afgezien van de relatie tot de opstartfunctie van de NCO (zie paragraaf 4). Is deze afweging voortdurend gemaakt, mede gelet op het zo doeltreffend mogelijk aanwenden van beperkte financiële middelen?

3. Uitbreiding/verdieping arbeidsveld

Er is aarzeling over de wijze waarop de NCO sinds 1974 accent heeft gegeven aan een uitbreiding c.q. verdieping van het arbeidsveld naar onderwerpen zoals vrede en veiligheid, energie en milieu, leefsituatie buitenlandse werknemers in ons land, multinationale ondernemingen, etc. Men spreekt in dit verband wel van een vervaging van het oorspronkelijke

beleidsterrein.

Wij moeten hier twee zaken scheiden. Allereerst: er is onmiskenbaar een relatie van ontwikkelingsvraagstukken met vraagstukken als vrede en veiligheid, energie, sociaal-economische ontwikkeling in eigen land, etc. De NCO treft in haar mandaatsomschrijving nadrukkelijk aanknopingspunten aan voor deze uitbreiding, c.q. verdieping van het oorspronkelijke arbeidsterrein. Ook de verantwoordelijke bewindslieden benadrukken immers dat de armoedevraagstukken van de derde wereld niet los gezien kunnen worden (nauwe relatie..... mandaat per 1 januari 1980) van ontwikkelingsprocessen en ontwikkelingsbeleid in de eigen samenleving.

De relatie als zodanig staat derhalve niet ter discussie; wel de aard van deze relatie en de directheid ervan. Het is duidelijk dat hier visies inzake de ontwikkelingsstrategie aan de orde zijn, die niet losgemaakt kunnen worden van de politiek-ideologische inkleuring van het probleem. Er zijn verschillende politieke opvattingen in ons land over de meest gewenste ontwikkeling van de derde wereldlanden, de internationale relaties en de meest gewenste ontwikkelingen in eigen land. Het gaat hier bijvoorbeeld ook om verschillen van inzicht ten aanzien van de rol van multinationale ondernemingen. Ook hier rijst de twijfel of in het gevoerde NCO-beleid de verschillende politieke visies naar evenredigheid tot hun recht hebben kunnen komen.

Daarnaast speelt de mate van directheid van vraagstukken in ons land met het ontwikkelingsvraagstuk van de derde wereld een rol. Moet de ontwikkelingsrelevantie van belendende terreinen van het ontwikkelingsvraagstuk niet nauwkeuriger vastgelegd worden. Immers: alles hangt met alles samen. Maar, zoals reeds eerder gesteld, de samenhangen variëren in directheid. Belangenbehartiging van buitenlandse werknemers in Nederland staat bijvoorbeeld wel in een zeer ver verwijderd verband met de situatie in tal van derde wereldlanden en zal bovendien zeer gemakkelijk leiden tot competentiegeschillen met andere ministeries (bijv. het ministerie van CRM).

Het beleid van het NCO is erop gericht projecten te subsidiëren, die betrekking hebben op de Nederlandse situatie, waarin op zekere termijn een perspectief moet groeien naar een relatie met het ontwikkelingsvraagstuk. De opzet is, dat aldus voorlichting leidt tot bewustwording en vervolgens tot handelen. Hoezeer wij de onderlinge relatie tussen nationale en internationale vraagstukken ook onderkennen: de wijze waarop de NCO daaraan vorm geeft, kan ons wel zeer ver van ontwikkelingsvraagstukken brengen. Moet de ontwikkelingsrelevantie niet van meetaf aan in te subsidiëren projecten aanwezig zijn, waarbij vervolgens de relatie met de eigen situatie van de doelgroep volop aan de orde zal kunnen komen?

4. Opstartfunctie

Er zijn zorgen over de opstartfunctie van de NCO. Projecten, die in de aanvang door NCO gesteund worden, blijven veelal behoefte houden aan die steun en blijken moeilijk geïntegreerd te kunnen worden in de betreffende organisaties zelf. De integratiefunctie loopt derhalve gevaar.

Meer dan 80 à 90% van het budget van de NCO wordt thans aan voortzetting van lopende verplichtingen uitgegeven. Dit wordt mee veroorzaakt door het sterke accent op menskracht, waardoor een zekere verplichting tot continueren van de subsidiëring ontstaat.

De vraag is in welke mate de subsidiecriteria aangescherpt dienen te worden in de zin van een beperkte duur van de subsidiëring, voorwaarden inzake eigen bijdragen ter accentuering van een eigen verantwoordelijkheid en een wijziging van het accent op de zogenaamde menskrachtbenadering.

b. De besluitvorming binnen de NCO

Er is ergernis over de wijze waarop de besluitvorming in de plenaire vergadering en het dagelijks bestuur van de NCO plaatsvindt en over de wijze waarop deze besluitvorming binnen de NCO wordt voorbereid door de werkgroepen.

De bestuurssamenstelling en de besluitvorming van de NCO is in opspraak geraakt; het gaat om de representa-

tiviteit van de plenaire vergadering naar voor het terrein van de ontwikkelingssamenwerking relevante stromingen in de Nederlandse samenleving (en de uitstraling naar dagelijks bestuur en werkgroepen) en om belangenvermenging (besluitvorming door belanghebbenden).

criterium voor toelating tot de NCO is geweest betrokkenheid bij de ontwikkelingssamenwerking; er is van afgezien om de zwaarte van de vertegenwoordigende organen en instellingen te wegen naar bijvoorbeeld aanhang. Zo is een situatie ontstaan, waarbij bijv. de audiovisuele beroepsvereniging NBF, de Contactgroep Nederlandse Vrijwilligers, de Stichting Nederlandse Vrijwilligers, de FNV en het CNV elk met één stem in de NCO zijn vertegenwoordigd. Deze bestuursstructuur heeft mede aanleiding gegeven tot twijfel omtrent de representativiteit van de voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten naar in brede kring in ons land levende opvattingen.

Het tweede element van de belangenvermenging ligt evenzeer zwaar. Belanghebbenden maken deel uit van het besluitvormende orgaan in de NCO en veelal ook van de beleidsvoorbereidende werkgroepen. Dit is een ongezonde situatie, die de evenwichtigheid van het beleid onder zware spanning plaatst en waardoor de belanghebbenden zelf, naar wij hopen, in grote verlegenheid zijn gebracht.

Beide elementen moeten evenzeer genoemd worden terzake de beleidsvoorbereiding in de werkgroepen. De niet-ambtelijke inbreng van de staf versterkt het beeld. Het is van belang hier te signaleren, dat de mandaatswijziging per 1 januari 1980, toen op programsubsidiering werd overgegaan, geen aanleiding heeft gegeven voor een wijziging van de structuur van besluitvorming en van de samenstelling van de NCO. Dit is opmerkelijk, omdat de rol van de NCO per 1 januari 1980 zo ingrijpend is gewijzigd: van adviesinstantie ten behoeve van ministeriële besluitvorming naar besluitvormend orgaan.

Men zou kunnen opmerken dat de gewogen representativiteitseis en de noodzaak belangenvermenging te voorkomen voor een adviesinstantie minder relevant zijn. De minister beslist immers. Maar nog afgezien van de vraag of het in deze opzet een gelukkige figuur zou zijn, wanneer de minister voortdurend het evenwicht in het beleid

moet aanbrengen; het is buiten discussie dat een besluitvormend orgaan in ieder geval representatief geacht moet worden en zonder vermenging van belangen tot besluitvorming moet kunnen komen. Wij moeten vaststellen dat deze overwegingen bij de mandaatswijziging per 1 januari 1980 zeer ten onrechte niet tot het aanbrengen van een onderscheid naar het relatieve gewicht van de leden van de NCO aanleiding hebben gegeven. Daarmee is een situatie geschapen, die vroeg of laat wel schipbreuk moest leiden, omdat de bestuursstructuur er de oorzaak van is dat men niet tot een evenwichtig, gezaghebbend beleid kan komen, dat aansluiting zoekt bij brede lagen in de Nederlandse bevolking die betrokken zijn bij de ontwikkelingssamenwerking.

c. De relatie NCO - Minister van Ontwikkelingssamenwerking

Er is een voortdurende spanning tussen de wijze waarop de NCO als niet-gouvernementele instelling haar verantwoordelijkheid meent te moeten waarmaken en de ministeriële verantwoordelijkheid (achteraf onder het programsubsidieringsmandaat) voor de besteding van beschikbaar gestelde publieke middelen, vooral in relatie tot zijn (mede)verantwoordelijkheid voor het totale buitenlandse beleid.

In het rapport 'Bouwstenen voor beleid' van mevrouw Dales uit 1977 worden in dit verband twee loyaliteiten gesignaleerd, waartussen NCO-leden voortdurend heen en weer zwabberen en in feite zich geen eenduidige houding weten aan te meten. De spanning heeft zich de afgelopen jaren vooral toegespitst op de zogenaamde volkenrechtelijke toetsing van te subsidiëren activiteiten en op projecten inzake het beleid van multinationale ondernemingen. Zoals reeds aangegeven zijn op beide terreinen werkafspraken gemaakt.

Daarnaast vinden de spanningen tussen NCO en minister naar onze opvatting vooral hun oorzaak in de afwezigheid van een gewogen representativiteit en de aanwezigheid van belangenvermenging in de besluitvorming van de NCO, zoals in de vorige paragraaf beschreven.

V. AANBEVELINGEN VOOR DE VERDERE OPZET VAN DE VOORLICHTINGS- EN BEWUSTWORDINGSACTIVITEITEN INZAKE ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING

a. De noodzaak van voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten

Wij willen allereerst benadrukken dat de noodzaak van voorlichting en bewustwording op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking onverminderd aanwezig is. In zekere zin zelfs in versterkte mate, gelet op de economische crises in de rijke westerse landen en de teleurstellende reacties die deze crisisverschijnselen hier en daar oproepen: verlagen van de bijdragen aan de ontwikkelingssamenwerking, streven naar protectie van eigen bedrijvigheid, streven naar autarkie. Er zijn thans in de westerse wereld, beangstigende signalen in deze richting waar te nemen, waartegen actief weerstand zal dienen te worden geboden.

Dit betekent tevens dat wij met nog meer zorg dan voorheen moeten vaststellen, dat de voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten in opspraak zijn gekomen, waardoor verbreding van de steun aan de ontwikkelingssamenwerking wordt geblokkeerd. Juist vanwege de klemmende sociaal-economische situatie waarin wij verkeren en de zorgelijke reacties die dat hier en daar met betrekking tot de inspanningen op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking oproept, kunnen wij ons thans nog minder dan anders een twijfelachtige verankering van de NCO in de Nederlandse samenleving veroorloven. Er zal derhalve snel moeten worden opgetreden.

Wij moeten ons voorts afvragen of het een overheidstaak is om voorlichting en bewustwording inzake de ontwikkelingssamenwerking te subsidiëren. Dat is het ongetwijfeld. Het gaat hier immers om een aangelegenheid die van beslissende betekenis is voor het in goede verhoudingen naast elkaar voortbestaan van volken, waarbij elementaire rechten van mensen in het geding zijn. Er is hier geen sprake van een exclusieve overheidsverantwoordelijkheid, maar de overheid onderkent terecht een taak op dit terrein, nog afgezien van de oproep die de Verenigde Naties terzake aan de lidstaten heeft uitgebracht.

Een volgende vraag is: is een organisatie als de NCO het aangewezen orgaan om de toedeling van publieke middelen te verzorgen. De NCO is in 1974 opgericht om met overheidsfinanciën steun te geven aan andere, niet-traditionele vormen van voorlichting dan die vanuit het ministerie door de Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking (VDO) en vanuit de professionele particuliere ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties.

Er rijzen thans problemen met betrekking tot de eenzijdigheid van de niet-traditionele voorlichtingsvormen binnen de NCO. Onze indruk is dat er een spanning is ontstaan tussen de oorspronkelijke doelstelling van de NCO om vooral niet traditionele nieuwe vormen van voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten te steunen en de noodzaak om aan activiteiten die met publieke middelen worden gefinancierd de eis van pluriformiteit te stellen. De vraag komt op of de in zekere mate bewust gewilde eenzijdigheid in de zin van nieuwe vormen van voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten, zich verdraagt met een financiering uit publieke middelen. Wij werken dit centrale thema van ons advies nader uit. Allereerst komt de vraag aan de orde naar de verhouding overheid/particuliere organisaties en vervolgens de representativiteit en het mandaat van het particuliere orgaan.

b. Overheid en particulier initiatief

Voorlichtings- en bewustwordingsprojecten zijn geen politiek-neutrale, min of meer technisch-educatieve activiteiten, waarbij het weinig uitmaakt, wie deze onderneemt. Reeds onder de Commissie-Claus werd de politieke geladenheid zichtbaar, hetgeen nadien voortdurend is bevestigd. Het gaat hier om activiteiten waarvan inhoud en vormgeving worden bepaald door politiek-ideologische opvattingen inzake de aard van het ontwikkelingsvraagstuk. Wij denken hierover in ons land verschillend. Bovendien: voorlichting en bewustwording beoogt opvattingen van mensen te beïnvloeden. De vraag is welke betrokkenheid de overheid hierbij kan hebben, gegeven de verschillen van inzicht en gegeven de opzet van dit werk om opvattingen van mensen te beïnvloeden. Het is onze overtuiging, dat de overheid zich niet op een sturende wijze kan inlaten met activiteiten die in

zo hoge mate door verschillende politieke opvattingen worden beheerst, noch met het beïnvloeden van opvattingen van burgers over deze aangelegenheden. Er is in ons land sinds de onderwijspacificatie van 1920 een rijke traditie gegroeid die inhoudt dat de overheid zich uiterst terughoudend opstelt om inhoud en richting van onderwijs- en vormingsactiviteiten voor te schrijven of te beïnvloeden. In het CDA-Program van Uitgangspunten wordt deze lijn bevestigd in de stelling dat het niet aan de overheid is om opvattingen aan haar burgers op te leggen.

Voorlichting en bewustwording inzake de ontwikkelingssamenwerking zijn dus geen activiteiten waarvan inhoud en richting door de overheid bepaald mogen worden. Dit is strijdig met de aard van deze activiteiten; dit zou bovendien snel leiden tot situaties waarin de overheid partij wordt in politiek-ideologische verschillen van inzicht.

Niettemin: de overheid heeft het verzoek gekregen van de Verenigde Naties om de bewustwording over ontwikkelingsvraagstukken te entameren ter verbreding van de steun aan het te voeren ontwikkelingsbeleid. In de vorige paragraaf hebben wij aangegeven dat de overheid terzake een verantwoordelijkheid heeft.

De aanpak die in 1974 is gekozen voor een onafhankelijke stichting NCO, die een bevoegdheid verkreeg ten aanzien van het aanwenden van publieke middelen voor voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten is een zeer juiste aanpak geweest. Het mandaat van destijds (adviezen aan de minister die besluit) was evenwel te beperkt. De NCO komt, gelet op de aard van het voorlichtings- en bewustwordingswerk en gelet op de beperkingen die de overheid zich terzake dient te stellen, een grotere zelfstandigheid toe in het toekennen van subsidies. De keuze die minister De Koning in 1979 deed voor het systeem van programsubsiëring achten wij dan ook principieel zeer juist en passend bij de te subsidiëren activiteiten.

Wij kiezen dan ook voor een model waarin de niet-gouver-

nemente organisatie de verantwoordelijkheid draagt voor de aanwending van de gelden en achteraf door de minister marginaal getoetst wordt op de toepassing van de voorwaarden die hij gesteld heeft. Daarmee wordt de minister niet verantwoordelijk voor de toedeling van de gelden en kan hij daarop evenmin worden aangesproken.

Een en ander impliceert dat de te subsidiëren activiteiten niet op voorhand behoeven te stroken met het buitenlands beleid van de Nederlandse regering. Er is wel aanleiding een volkenrechtelijke toets in te bouwen omdat de regering volkenrechtelijk aansprakelijk is voor de besteding van de haar toevertrouwde middelen.

De vraag is vervolgens actueel welke voorwaarden de overheid moet stellen aan de toedeling van publieke middelen door een niet-gouvernementele instelling en hoe de samenstelling van de niet-gouvernementele organisatie geregeld dient te worden. Deze voorwaarden raken de overheidstaak inzake een verantwoorde toedeling van publieke middelen aan politiek-controversiële voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten. Naar onze opvatting kan de overheid volstaan met het stellen van de volgende voorwaarden:

1. de gelden zullen voor voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten inzake de ontwikkelingsvraagstukken aangewend dienen te worden, ter verbreding van de steun voor activiteiten op het terrein van de ontwikkelings-samenwerking.
2. de gelden mogen niet eenzijdig aangewend worden maar zullen de vele schakeringen op het terrein van de voorlichting en bewustwording inzake de ontwikkelingsvraagstukken tot hun recht moeten laten komen (pluriformiteit). Maar ook pluriformiteit kent haar grenzen: projecten gericht op het ondersteunen van politieke systemen, die een flagrante schending van mensenrechten inhouden, kunnen niet gesteund worden. Daarnaast geldt de volkenrechtelijke toets. De toekenning van subsidies zal op basis van heldere en doorzichtige kwaliteitscriteria moeten plaatsvinden.
3. het besluitvormende orgaan zal zodanig samengesteld moeten worden dat de voor het terrein van de ontwik-

kelingssamenwerking relevante stromingen in de Nederlandse samenleving naar het relatieve gewicht van deze stromingen zich in de samenstelling van het bestuur kunnen herkennen.

Wij willen deze elementen ter afsluiting van dit beleidsadvies nader uitwerken.

c. De representativiteit

Wij hechten eraan nog eens te benadrukken dat publieke middelen niet door de overheid uitgegeven behoeven te worden. De overheid kan de toedeling immers delegeren aan een niet-gouvernementele organisatie die daarvoor beter is toegerust dan de overheid zelf. In een vorige paragraaf hebben wij uiteengezet welke taak de overheid inzake de voorlichting en bewustwording heeft en welke beperkingen zij zich daarbij in acht zal moeten nemen.

Waar het bij de aanwending van publieke middelen wel om gaat is, dat de pluriformiteit van de te ondersteunen activiteiten wordt gewaarborgd op basis van een besluitvorming die representatief geacht mag worden. Deze representativiteit is in het parlement gewaarborgd wanneer het gaat om de beslissing een deel van de rijksmiddelen te bestemmen voor voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten inzake de ontwikkelingssamenwerking. De wijze waarop deze aldus beschikbaar gestelde middelen vervolgens worden toebedeeld dient - wanneer overheid en volksvertegenwoordiging zich daartoe minder competent achten - evenzeer volgens representatieve criteria te geschieden door een instelling die zodanig is samengesteld dat de vele schakeringen in de Nederlandse samenleving op het betreffende beleidsterrein zich daarin kunnen herkennen.

Een zindelijke besluitvorming vraagt voorts het vermijden van een vermenging van belangen. Daarom moet vermeden worden dat instellingen en organisaties die subsidie-aanvragen indienen, meebeslissen over de toekenning van die subsidies.

Bovendien zal de overheid waarborgen kunnen verlangen inzake de helderheid en doorzichtigheid van de op te stellen criteria, waaraan subsidie-aanvragen dienen te wor-

den getoetst. Een juiste afweging van kwaliteitscriteria en overwegingen van pluriformiteit door het daartoe bevoegde orgaan is gebaat bij een zo ambtelijk mogelijke voorbereiding van de besluitvorming op basis van de gestelde criteria.

Waartoe brengen deze overwegingen ons?

De minister is verantwoordelijk voor een zoveel mogelijke representatieve samenstelling van het besluitvormend orgaan, waarvan pluriformiteit in de te subsidiëren activiteiten mag worden verwacht. Dit leidt ertoe, dat hij verantwoordelijk gesteld moet worden voor de aanwijzing van de organisaties, die belast worden met het voordragen van bestuursleden van de subsidie toewijzende particuliere instelling. Ons staat een instelling als de NCO voor ogen, zij het dat de door ons bepleite ingrijpende wijziging van de bestuursstructuur de herinnering aan de bestaande NCO wat doen vervagen.

Hoe men het nieuwe orgaan ook noemt, in ieder geval moet het gaan om een zelfstandig opererende non-gouvernementele instelling van representatieve samenstelling, die door de minister wordt belast met het toewijzen van een door hem beschikbaar gesteld bedrag voor voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten in het kader van de ontwikkelingssamenwerking.

Vervolgens moeten wij een onderscheid maken tussen de besluitvorming van de zelfstandige non-gouvernementele organisatie en de wijze waarop zij zich daarbij laat adviseren.

Het besluitvormende orgaan zal zodanig samengesteld moeten zijn dat

- de voor het terrein van de ontwikkelingssamenwerking relevante stromingen in de Nederlandse samenleving naar het relatieve gewicht van deze stromingen zich in de samenstelling van het bestuur kunnen herkennen
- er slagvaardig opgetreden kan worden door bestuursleden die deskundig en gezaghebbend zijn op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, voorlichting en bewustwording.

- belangenvermenging wordt tegengegaan.

Onze gedachten gaan uit naar een besluitvormend bestuur van 10 à 12 personen die tezamen aan de hierboven gestelde voorwaarden voldoen en zo nodig tot een besluitvorming op basis van gekwalificeerde meerderheden komen. De minister wijst de organisaties aan die het recht krijgen bestuursleden voor te dragen die voor een bepaalde zittingstermijn in het besluitvormende orgaan zitting krijgen.

De vraag is hoe een gewogen representativiteit van dit besluitvormend orgaan verzekerd kan worden. Gedacht kan worden aan het clusteren van bepaalde groeperingen op het terrein van de voorlichting en bewustwording inzake ontwikkelingssamenwerking representeren.

Het gaat dan vooral om landelijke, centrale organisatie en koepels van samenwerkende landelijke organisaties. Als denkmodel willen wij aandacht vragen voor een bestuurssamenstelling bestaande uit personen die het vertrouwen genieten in de kring van kerken, sociale organisaties, landengroepen en solidariteitscomité's, professionele particuliere organisaties op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking, jongeren en vrouwenorganisaties. Wij stellen met nadruk dat het om personen gaat die het vertrouwen genieten van deze organisaties en instellingen. Belangenvermenging (besluitvorming door belanghebbenden) moet immers voorkomen worden.

Het zal hier om personen moeten gaan die à titre personnel in het bestuur zitting hebben, zonder last of ruggespraak tot besluitvorming komen en die niet betrokken zijn bij de subsidie-aanvraag voor projecten van de organisaties waarvan zij het vertrouwen genieten.

Voorts zou in een bestuur van 10 à 12 personen gedacht kunnen worden aan drie tot vier onafhankelijke deskundigen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, voorlichting en bewustwording. Er moet overwogen worden een fulltime voorzitter aan te stellen en de leden van het besluitvormende orgaan op parttime-basis aan te stellen. Het bestuur benoemt de staf en waarborgt een zoveel mogelijk ambtelijke voorbereiding van de besluitvorming in het bestuur.

Vervolgens wordt er een breed adviescollege geïnstalleerd, waarin in ruime mate gelegenheid zal zijn voor belanghebbenden om hun zienswijze inzake het te voeren beleid kenbaar te maken (platform-functie). Dit college krijgt geen besluitvormende doch uitsluitend adviserende bevoegdheden. Inzake de samenstelling van dit college kan gedacht worden aan een vertegenwoordiging van de organisaties die thans in de NCO zitting hebben, zij het dat zoveel mogelijk gestreefd dient te worden naar bundeling van gelijksoortige opvattingen en organisaties. De minister wijst ook hier de instellingen aan die de leden van dit brede Adviescollege mogen voordragen.

Er wordt voorts een onafhankelijk beroepscollege geïnstalleerd, bestaande uit drie tot vijf door de minister te benoemen personen, die bindende uitspraken kan doen in bij haar aanhangig gemaakte afgewezen subsidie-aanvragen.

De minister toetst achteraf naar aanleiding van het jaarverslag van het bestuur het beleid marginaal op de door hem gestelde voorwaarden inzake de bijdragen van de gesteunde projecten aan een verbreding van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en inzake de gerealiseerde pluriformiteit.

d. Het mandaat

Het bestuur is niet geheel vrij in de besteding van de gelden; deze moeten aangewend worden voor pluriforme voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten ter verbreding van de steun voor activiteiten op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast gelden kwaliteitscriteria.

Onze opvatting is dat wij met een dergelijke sobere taakomschrijving kunnen volstaan, gegeven de in de vorige paragraaf bepleite representatieve samenstelling van het besluitvormende bestuur. Een gedetailleerde invulling van het mandaat past minder bij een zelfstandig opererend bestuur dat competent geacht mag worden zelf de nodige beleidsaccenten naar evenredigheid aan te brengen. De minister zal evenmin behoefte hebben aan een ge-

detaillieerde omschrijving. Hij toetst achteraf de activiteiten aan de bijdrage ter verbreding van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en aan eisen van pluriformiteit. Hij stelt de gewogen representativiteit van het besluitvormende orgaan naar voor de ontwikkelings-samenwerking relevante stromingen in ons land veilig. Dat is de kern van ons advies. De minister moet zich niet inlaten met de gedetailleerde toewijzing van subsidiegelden, om redenen die eerder in deze notitie zijn aangegeven in paragraaf b van dit hoofdstuk.

Voor het overige hebben wij - afgezien van hetgeen reeds in hoofdstuk IV.a. hierover is opgemerkt - in een politieke notitie als de onderhavige weinig behoefte gedetailleerd in te gaan op beleidspunten als integratie, ontwikkelingsrelevantie, multinationale ondernemingen, spreidingsbeleid, buitenlandse werknemers, themabebanding, prioriteiten stellen, budgettering per werksoort en wat er zo al nog meer in de besluitvorming van het bestuur aan de orde zal komen. De gestelde criteria inzake draagvlakverbreding en pluriformiteit en de ministeriële bevoegdheden inzake de samenstelling van de verschillende organen zijn in onze opvatting toereikend voor zowel de noodzakelijke beleidsruimte die een non-gouvernementele instelling toekomt als voor het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de aanwending van publieke middelen. Dit alles laat onverlet de gebruikelijke boekhoudkundige inspectie van de zijde van de overheid.

VI. SAMENVATTING

1. Aanleiding

In een tijd van economische recessie dreigen inspanningen op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking te worden teruggebracht. Daarom kunnen wij ons thans nog minder dan anders een twijfelachtige verankering van de NCO in de Nederlandse samenleving veroorloven.

Vastgesteld moet evenwel worden dat de NCO op dit moment in discussie is op een wijze die het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in onze samenleving bedreigt. Dit is een ernstige constatering omdat verbreding van het draagvlak juist de opdracht is van de NCO.

De vraag is op welke wijze het mandaat van de NCO, dat op 1 juli 1982 afloopt, voortgezet kan worden.

2. Kanttekeningen bij het huidig functioneren van de NCO

a. Het beleid van de NCO

- roept een eenzijdig beeld op, waardoor de herkenbaarheid van het beleid voor brede lagen in onze samenleving die bij de ontwikkelingssamenwerking zijn betrokken, gevaar loopt. Voorlichting en bewustwording zal altijd discussie oproepen, nl. bij diegenen in ons land die daarvan in het geheel niet gediend zijn. Maar vastgesteld moet worden dat de NCO ook in discussie is bij al diegenen die bijv. vanuit vertrouwde zendings- en missie-idealen zeer nauw bij de ontwikkelingssamenwerking zijn betrokken;
- roept twijfel op terzake het bereik van de voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten. Het ontbreekt aan een spreiding naar inhoud en opzet van de activiteiten, vermoedelijk mede veroorzaakt door eenzijdige subsidie-aanvragen en door de taakomschrijving in het mandaat;
- dreigt de relatie met ontwikkelingsvraagstukken te zeer te relativieren;
- tenslotte: de zgn. opstartfunctie komt slecht uit de verf.

- b. Er is voorts inzake de procedure van besluitvorming binnen de NCO geen gewogen representativiteit naar voor het terrein van de ontwikkelingssamenwerking relevante stromingen in de Nederlandse samenleving. Er is bovendien sprake van belangenvermenging; leden van het besluitvormende orgaan hebben belang bij de subsidietoewijzing.
- c. Er is een voortdurende spanning tussen de wijze waarop de NCO als niet-gouvernementele instelling haar verantwoordelijkheid meent te moeten waarmaken en een ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van beschikbaar gestelde publieke middelen, vooral vanwege zijn (mede)verantwoordelijkheid voor het totale buitenlandse beleid.

3. Aanbevelingen

- a. De noodzaak van voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking is onverminderd aanwezig. Het is een overheidstaak die mede mogelijk te maken, gelet op de elementaire mensenrechten die bij de ontwikkelingssamenwerking in het geding zijn en vanwege het verzoek daartoe van de Verenigde Naties.
- b. Voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten zijn geen politiek neutrale, min of meer technisch-educatieve activiteiten. Beoogt wordt bovendien opvattingen van mensen te beïnvloeden. Beide overwegingen nopen de overheid zich uiterst terughoudend op te stellen terzake het bepalen van inhoud en richting van de activiteiten. Voorlichting en bewustwording zijn bij uitstek taken voor niet-gouvernementele organisaties. De overheid heeft (zie 3.a.) hier wel een taak. In ons land is sinds de jaren '20 een rijke traditie gegroeid van overheidsbetrokkenheid bij onderwijs en vormingsactiviteiten. In lijn met deze traditie dient de zelfstandigheid van de NCO in een mandaat van programsubsidieering voor de toekomst krachtig bevestigd te worden. De te subsidiëren activiteiten behoeven niet op voorhand te stroken met het buitenlandse politieke beleid van de regering.

- c. De minister toetst achteraf het beleid van de NCO op de volgende door hem gestelde voorwaarden:
1. De beschikbaar gestelde gelden zullen voor voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten inzake ontwikkelingsvraagstukken aangewend dienen te worden, ter verbreding van de steun voor activiteiten op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking.
 2. De gelden mogen niet eenzijdig aangewend worden, maar zullen de vele schakeringen op het terrein van de voorlichting en bewustwording inzake ontwikkelingsvraagstukken tot hun recht moeten laten komen (pluriformiteit). Maar ook pluriformiteit kent haar grenzen: projecten, gericht op het ondersteunen van politieke systemen, die een flagrante schending van mensenrechten inhouden, kunnen niet gesteund worden. Daarnaast geldt een volkenrechtelijke toets. De toekenning van subsidies zal op basis van heldere en doorzichtige kwaliteitscriteria moeten plaatsvinden.
- d. De minister zal voorts het besluitvormende orgaan zodanig laten samenstellen dat de voor het terrein van de ontwikkelingssamenwerking relevante stromingen in de Nederlandse samenleving zich naar het relatieve gewicht van deze stromingen kunnen herkennen in de samenstelling van het bestuur. Belangenvermenging wordt tegengegaan. Gedacht kan worden aan het clusteren van groeperingen en organisaties zoals kerken, sociale organisaties, landengroepen en solidariteitscomité's, professionele organisaties op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking, jongeren en vrouwen. Personen die het vertrouwen genieten van deze samenwerkende groeperingen (landelijke, koepelorganisaties) die bovendien niet betrokken zijn bij de subsidie-aanvragen van de betreffende organisaties vormen tezamen met drie à vier onafhankelijke deskundigen op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking, vorming en bewustwording, het besluitvormende orgaan van tien à twaalf personen. Een breed adviescollege kan de beoogde platformfunctie binnen de NCO realiseren. Een beroepscollege van drie tot vijf man wordt door de minister benoemd.

Bijlage 1

Ledenorganisaties NCO

- Generale Synode der Nederlands Hervormde Kerk
- Nederlands Israëlietisch Kerkgenootschap
- Generale Synode van de Gereformeerde Kerken in Nederland
- Rooms-Katholieke Kerkprovincie in Nederland
- Humanistisch Verbond, Humanitas en HIVOS
- UNESCO Centrum Nederland
- Nationale Unesco Commissie
- Stichting Nederlands Comité UNICEF
- Nederlandse Vereniging voor de Verenigde Naties 'VIRO'
- Nederlandse Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking (NOVIB)
- Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV)
- Kontaktgroep Nederlandse Vrijwilligers (KNV)
- Centrum Kontakt der Continenten
- Landelijke Vereniging van Wereldwinkels
- Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)
- Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV)
- Werkende Jeugd CNV
- Stichting NVV Jongerenkontakt/KWJ
- Nederlandse Federatie Jeugd- en Jongerenwerk
- Interkerkelijke Omroep Nederland (IKON)
- Audiovisuele Beroepsvereniging NBF
- Vereniging 'Het Cultureel Front'
- Stichting Melania Gilde Ontwikkelingssamenwerking
- Koninklijk Instituut voor de Tropen
- Vereniging Samenwerkingsorgaan NCVO
- Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken
- Samenwerkende regionale Stichting Welzijn Buitenlandse Werknemers en het Nederlands Centrum Buitenlanders
- Consumentenbond
- Stichting der Nederlandse Universiteiten en Hogescholen voor Internationale Samenwerking (NUFFIC)
- Nederlands Genootschap voor Leraren
- Nederlandse Federatie Onderwijs Vakorganisaties
- X min Y Beweging
- Jong Management NCW
- Overlegorgaan van de Centrale Ondernemersorganisaties in het Midden- en Kleinbedrijf
- Stichting Dienst aan Basisgroepen en Kritische Gemeenten

- Overleg Volkenkundige Musea
- Polemologisch Instituut Groningen; Studiecentrum Vredesvraagstukken Nijmegen
- Landelijk Beraad Plaatselijk Vormingswerk/GAMMA
- Landelijke Organisatie Vormingswerk Werkende Jongeren (LOVWJ)
- Landelijke Organisatie Vormingswerk Jong Volwassenen (LOVJV)
- Overleg Regionale Centra voor Ontwikkelingssamenwerking (2 zetels)
- Drie vertegenwoordigers van veldwerkers werkzaam in projecten gesubsidieerd door de NCO
- Anne Frank Stichting
- Drie Centrale Landbouworganisaties
- Centrale van Plattelandsvrouwenorganisaties
- Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden

KWALITEITSCRITERIA

- A. Diepgang en samenhang
Omdat het aanwijzen van symptomen faalt of averechts werkt (2.9), als het niet attendeert op dieper liggende oorzaken en mechanismen in de problematiek, verwacht de commissie bij ieder project voldoende diepgang. Dat betekent, dat in de thematische informatie tenminste verwezen wordt naar de eigenlijke, ook politieke, problemen. Opat belangstelling ook betrokkenheid kan worden (2.8).
Omdat de problemen samenhangen, verwacht de commissie dat verschijnselen niet geïsoleerd worden voorgesteld, opdat het mondiale perspectief reëel geopend kan worden (2.1).
- B. Doelgroep
De mensen waarop het project zich richt, moeten zo precies mogelijk omschreven worden. Dat houdt ook in, het argumenteren, dat die doelgroep voldoende relevant of van strategisch belang is (3.4.1).
- C. Beginsituatie
Opat voorlichting de mensen bereikt en opdat vormingsprocessen op gang kunnen komen, vraagt de commissie opzettelijke aandacht voor de beginsituatie van de mensen en zij meent ook, dat het project daarop moet inspelen (3.6.2). Dat betekent geen voorwaardenonderzoek voorafgaand aan iedere activiteit, het betekent wel een uitnodiging tot methodische en strategisch nadenken bij het opzetten van een project.
Bij voorlichtingsprojecten betekent dit zorgvuldige aandacht voor de vraagkant van de informatie (3.5) en 3.5.2
- D. Continuïteit
Vooral van kortlopende projecten, incidenten en manifestaties moet uitzicht op continuïteit aanwezig zijn, doordat zij zijn opgenomen in een proces, dat van anderen begint en/of eindigt (3.4.2). Ook bij voorlichting betekent dat een perspectief op een verdergaand bewustwordingsproces.
- E. Integratie
Op den duur mag geen project naast het gewone leven of buiten het normale takenpakket blijven vallen. Het project moet een reëel uitzicht openen op integratie van de activiteiten in de dagelijkse gang van zaken (3.8). Dat kan ook in de financiering uitkomen: bijvoorbeeld door aftopende financiering door de commissie.
- F. Decentralisatie
Zo lang er naast de Nationale Commissie geen of te weinig plaatselijke fondsen zijn, worden veel zuiver plaatselijke activiteiten bij de commissie aangebracht. Zij moeten echter wel uitzicht hebben of openen op plaatselijke fondsen, zowel bij overheden als bij instellingen en organisaties (3.8).
- G. Eigen bijdrage
De commissie verwacht, dat projectindieners het belang en de urgentie van hun plan kunnen verduidelijken, mede door daarin een eigen bijdrage te investeren. Dat kan geld zijn, maar ook mankracht, tijd en energie.

H. Kosten-Batenvergelijking

Hoewel de commissie daarvoor geen meetinstrumenten en geen maatstaven ontwikkeld heeft, vraagt zij bij de beoordeling van projecten wel naar een redelijke verhouding van de kosten tot de bedoelde en bereikte effecten.

De commissie verwacht, dat doelstellingen zo concreet mogelijk worden aangegeven, zodat de projectuitvoerders zelf het bereiken daarvan tussentijds en na afloop enige mate kunnen waarnemen, schatten en meten. Projecten behoren op hun eigen doelstellingen geëvalueerd te worden. Een zo concreet mogelijke formulering helpt daarbij.

K. Evaluatie

Evaluatie op de eigen doelstellingen is zelf een kwaliteitscriterium: een kenmerk van methodisch doordacht werken. Daarom vraagt de commissie op welke punten en hoe er in het project geëvalueerd en eventueel bijgestuurd zal worden.

6.1. Hantering van de kwaliteitscriteria

De commissie realiseert zich, dat verscheidene van deze criteria nog (te) globaal geformuleerd zijn en hun waarde in de praktijk moeten bewijzen. Zij blijft daaraan haar aandacht wijden en roept ook haar werkgroepen op, mee te werken aan een voortgaande toespitsing, correctie en bruikbaarmaken.

Daarbij zal vooral de functie van deze criteria bewaakt moeten worden: zij moeten uitnodigen tot kwaliteitsverbetering, niet afschrikken. Het risico bestaat anders, dat de criteria veelbelovende experimenten afschrikken, doordat zij beginnende projectindieners ontmoedigen en dat zij anderzijds geroutineerde stylisten aantrekken, die hun plannen naar de criteria toeschrijven. De criteria zijn niet geformuleerd om projectindieners te intimideren, maar om de kwaliteit van hun activiteiten te verbeteren.

Daarom is de commissie enerzijds niet van plan, met deze criteria de hand te lichten. Wat er in genen dele aan kan voldoen, kan niet worden goedgekeurd. Wel heeft niet ieder project aan alle criteria evenredig te beantwoorden. Zwakte bij het ene kan gecompenseerd worden door sterkte bij een ander criterium.

Zo stelt de commissie zich anderzijds voor, de criteria soepel toe te passen: ze worden aangelegd in samenspraak met de projectindieners, veelbelovende experimenten moeten ermee gehonoreerd kunnen worden en ze keren terug in de evaluatie. Ten slotte is het de taak van de staf en van de werkgroepen om potentiële projectindieners te helpen hun aanvankelijke voorstellen in het licht van deze criteria uit te werken. Daarom keren ze in Aanwijzingen voor Projectbeschrijving (8) terug als een handleiding in vraagvorm.

6.2. Rapportage

Projectuitvoerders rapporteren aan de commissie na afloop, of bij langdurige projecten jaarlijks over het verloop daarvan. In deze rapportage wordt met name aandacht geschonken aan de mate waarin de doelstellingen bereikt zijn en waarin aan de kwaliteitscriteria is beantwoord en hoe.
Daarachter staat niet zozeer het dreigement van intrekking van subsidie, maar veeleer de bedoeling bijsturing

en verbetering van het project mogelijk te maken. De commissie heeft daarbij wel de taak, een verantwoorde besteding van gemeenschapsgelden te bewaken. Zij is van plan aan deze rapportages grote aandacht te doen schenken.

Over rapportage, evaluatie, inspectie enz. van de uitvoering der projecten zal de commissie nog een beleidslijn trachten te verduidelijken in een desbetreffende nota. Bij de opstelling daarvan zullen projectindieners en -uitvoerders ingeschakeld worden.