

Briefadvies

Ontwikkelingssamenwerking:
nut en noodzaak van draagvlak

Mei 2009

Adviesraad Internationale Vraagstukken

Advisory Council on International Affairs

AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter	Prof.dr. W.J.M. van Genugten
Leden	Mw. S. Borren MA. Mw. mr. L.Y. Goncalves-Ho Kang You Mw. dr. P.C. Plooi-j-van Gorsel Prof.dr. A. de Ruijter Mw. drs. M. Sie Dhian Ho Prof.dr. A. van Staden Lt-gen. b.d. M.L.M. Urlings Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB DEN HAAG

telefoon 070 - 348 5108 / 6060

fax 070 - 348 6256

e-mail AIV@minbuza.nl

www.AIV-Advies.nl

Leden Werkgroep Ontwikkelingssamenwerking: nut en noodzaak van draagvlak

Voorzitter Dr. L. Schulpen

Leden Mr. G.H.O. van Maanen
Mw. prof.dr. A. Niehof
Mw. ir. A.N. Papma
Drs. P. Stek

Ontwikkelingssamenwerking: nut en noodzaak van draagvlak

“Hun problemen zijn onze problemen” is het devies op basis van solidariteit en eigen belang.¹

Woord vooraf

Dit advies sluit aan op de (politieke) discussie die in de tweede helft van 2008 ontstond over omvang, nut en noodzaak van activiteiten gericht op het versterken van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking onder de Nederlandse bevolking. In die discussie zijn de vragen aan de orde gekomen of draagvlak wel of niet ontwikkelingsrelevant is² en of draagvlakbevordering al dan niet een taak voor de overheid is.³ In dit advies stelt de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) dat duurzame ontwikkeling structurele veranderingen op wereldschaal vereist en dat structurele armoedevermindering niet alleen vraagt om effectieve aanpak in het zuiden, maar evenzeer veranderingen vergt in de opstelling van het noorden (overheid én samenleving als geheel). Het creëren en onderhouden van draagvlak voor de nodige veranderingen is dan ook ontwikkelingsrelevant en behoort een plaats te hebben en te behouden in de prioriteiten van de overheid.

Hiertoe maakt dit advies een conceptueel onderscheid tussen ‘veranderingen hier’ en ‘veranderingen daar’. Dit houdt een herbevestiging in van oproep van de Verenigde Naties uit de jaren zeventig om, in het kader van de ontwikkelingsproblemen in het zuiden, ook aan veranderingen in het noorden te werken. In andere woorden, een oproep om de draagvlakdiscussie breder te trekken en niet te verengen tot ontwikkelingssamenwerking (OS) en het werk van OS-organisaties (inclusief het ministerie van Buitenlandse Zaken) in het zuiden. Tegelijk beoogt dit onderscheid aangrijpingspunten te verschaffen voor de verdere uitwerking van een draagvlakbeleid door het ministerie. Hoewel (1) draagvlakbevordering al lang één van de doelstellingen van het Nederlandse OS-beleid is en sinds een aantal jaren een expliciet criterium vormt in de financieringsvoorwaarden voor niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en (2) er in Nederland veel (overheids- en niet-overheids-)organisaties actief zijn op het terrein van draagvlak, is er nooit een duidelijk draagvlakbeleid opgesteld. Mede daardoor is er geen algemeen aanvaarde en toegepaste definitie van draagvlak en is onduidelijk op grond van welke criteria activiteiten, respectievelijk budgetten, al dan niet tot draagvlakbevordering worden gerekend.

Dit advies, vanwege het aanstaande overleg met de Tweede Kamer in de vorm van een briefadvies, moet worden gezien als een bijdrage aan de discussie over legitimiteit, nut en noodzaak van draagvlak en – in het verlengde daarvan – van aan draagvlakgerelateerde

¹ Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS, 2009), Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: ‘Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde’, Den Haag, DGIS, blz. 4.

² Boekestijn, A.J., Draagvlakdenken stilt geen honger, in: *Trouw*, 18 juni 2008.

³ Irrgang, E., Stop subsidie aan NCDO, in: *De Volkskrant*, 16 juni 2008.

activiteiten onder de Nederlandse bevolking. Het is belangrijk te benadrukken dat een briefadvies geen uitputtende analyse levert, maar een korte bijdrage beoogt te geven aan een lopende discussie om aandacht te vragen voor aspecten die naar de mening van de AIV moet worden meegewogen. Het briefadvies gaat, na een uiteenzetting van enkele essentiële elementen van het draagvlakbegrip, in op drie vragen: waarvoor (het doel), waarom (de legitimatie) en wie (de uitvoering).

De werkgroep die dit briefadvies heeft voorbereid, bestond geheel uit leden van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking van de AIV en stond onder voorzitterschap van dr. L. Schulpen. Tevens namen deel mr. G.H.O. van Maanen, mw. prof.dr. A. Niehof, mw. ir. A.N. Papma en drs. P. Stek. Dit briefadvies is door de AIV vastgesteld in de vergadering van 8 mei 2009.

Het draagvlakbegrip

De Belgische ontwikkelingsdeskundige P. Develtere definieert draagvlak als *'de al dan niet door kennis gedragen houding en actie ten aanzien van een bepaald onderwerp'*.⁴ Deze definitie heeft in Nederland in brede kring ingang gevonden. De AIV kiest evenwel voor een iets andere verwoording: *'Draagvlak is de positieve opvatting, houding en gedrag ten aanzien van een bepaald onderwerp'*.⁵

Daarbij staat *opvatting* voor wat men denkt, *houding* voor de consequenties die men daaraan verbindt voor het eigen doen en laten en *gedrag* voor de activiteiten die men onderneemt. Dat gedrag loopt uiteen van concrete steun – door geldelijke steun, door vrijwilligerswerk of door beroepsmatige participatie aan projecten of organisaties – tot gedrag als producent, consument of burger, respectievelijk activiteiten die erop gericht zijn om het denken, doen en laten van anderen te beïnvloeden. Onder die anderen kan men zowel de overheid verstaan, als organisaties uit het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven of mensen in de eigen leefomgeving.

Overigens moge duidelijk zijn dat de groep die positieve opvattingen heeft over ontwikkelingssamenwerking, armoedevermindering en Millenniumdoelen groter is dan het aantal uit hun midden dat deze opvatting vertaalt in een eigen houding, terwijl die laatste

⁴ Develtere, P. (red.) (2003), *Het draagvlak voor duurzame ontwikkeling – wat het is en zou kunnen zijn*, Antwerpen, De Boeck nv.

⁵ De kenniscomponent, zoals verwoord door Develtere, is van belang, maar is geen essentiële voorwaarde, laat staan toetssteen voor het ontstaan of bestaan van draagvlak. Mensen ontlene hun opvatting, houding en actie ten aanzien van een bepaald thema zonder enige twijfel aan de kennis die zij ten aanzien daarvan hebben opgedaan, maar die kennis kan beduidend minder of meer zijn dan die van anderen. Voor opvattingen geldt geen minimaal kennisvereiste. Desondanks stelt de AIV zich op het standpunt dat kennisoverdracht een integraal onderdeel is van draagvlakbevordering.

groep op haar beurt weer groter is dan diegenen die deze houding omzetten in gerichte activiteiten. Deze laatste groep spreekt eerder van betrokkenheid dan van draagvlak.⁶

Daarnaast kan naar de mening van de AIV alleen van draagvlak worden gesproken als er sprake is van een positieve opvatting ten aanzien van nut en noodzaak van het desbetreffende onderwerp. Negatief draagvlak is een *contradictio in terminis*. Wat wel kan bestaan is draagvlak voor tegengestelde opvattingen of actie, zoals terugdringing van ontwikkelingssamenwerking omdat de aanhangers van dat standpunt nut en noodzaak daarvan niet inzien.

Afnemend draagvlak?

In de afgelopen tijd lijkt een deel van het politieke draagvlak aan erosie onderhevig. Te denken valt aan opvattingen van enkele politieke partijen en hun oproep om het budget voor ontwikkelingssamenwerking (substantieel) te verlagen. Het toegenomen geluid van tegenstanders en sceptici kan tevens de indruk doen postvatten dat het maatschappelijk draagvlak afneemt. Dat hoeft echter niet het geval te zijn. Vooral bij ontwikkelingssamenwerking is waarschijnlijk dat de groei van het aantal tegenstanders uit andere geledingen van de samenleving komt dan uit kringen van voorstanders. Feiten wijzen uit dat die niet of nauwelijks kleiner worden. Jaar in, jaar uit laten draagvlakonderzoeken zien dat de doelstellingen zoals armoedevermindering en de Millenniumdoelen op brede maatschappelijke steun kunnen rekenen. Bovendien blijkt niets van een verminderd maatschappelijk draagvlak uit het aantal Nederlanders dat van jaar tot jaar aan internationale hulp geeft, respectievelijk de bedragen die men daarvoor over heeft. Data van het project van de Vrije Universiteit 'Geven in Nederland' laten zien dat internationale hulp tot de meest belangrijke doelen behoort van de Nederlandse donateur.⁷ Van de top-10 van goededoelenorganisaties, gemeten naar omvang van giften, donaties en contributies, zijn er twee gericht op natuurbescherming (€ 50 miljoen), één op kankerbestrijding (€ 30 miljoen) en zeven op internationale hulp (€ 190 miljoen).⁸

De Barometer Internationale Samenwerking 2008 constateert geen dalende tendens in het percentage van de Nederlanders dat geld geeft aan organisaties of acties voor ontwikkelingslanden. Het gemiddeld gedoneerde bedrag per donor bedraagt over de periode 2005-2007 € 145 per jaar.⁹ De zes grootste goede doelen op het terrein van

⁶ Zie ook Context (2005), *Inventarisatie draagvlakversterking voor*

internationale samenwerking in Nederland, Soesterberg, Context, International Cooperation.

⁷ Schuyt, Th. et.al. (2007), *Geven in Nederland 2007 – giften, legaten, sponsoring en vrijwilligerswerk*, Amsterdam, Reed Business BV, blz. 12-19.

⁸ Database Centraal Bureau Fondsenwerving (<www.cbf.nl>). Van de top-35 goede doelen concentreert de helft zich op internationale hulp. De andere helft omvat fondsen gericht op gezondheidsproblemen, natuur, milieu, etcetera. Samen halen zij €470 miljoen op waarvan €250 miljoen voor internationale hulp. In deze getallen zit niet de €200 miljoen voor hulp aan de tsunamislachtoffers die rond de jaarwisseling 2004/2005 werd ingezameld.

⁹ Motivaction, *Barometer Internationale Samenwerking 2008 – trends en ontwikkelingen*, Amsterdam, Motivaction/NCDO (<www.ncdo.nl>).

ontwikkelingssamenwerking hadden in 2007 in totaal bijna 2,4 miljoen donateurs.¹⁰ Samen met de groei van 'doe-het-zelf'-projecten, het zogenoemde Particuliere Initiatief (momenteel geschat op zo'n 8.000), wijst dit alles op een onverminderde steun aan ontwikkelingssamenwerking van een omvang die door weinig andere maatschappelijke doelen wordt overtroffen.¹¹ Het is terecht dat een zodanig omvangrijke steun door een overheid die ontwikkelingssamenwerking een hoge prioriteit wenst te geven wordt onderhouden. Helaas zijn er, voor zover de AIV bekend, geen betrouwbare vergelijkbare cijfers beschikbaar van andere Europese landen en die cijfers zouden er eigenlijk wel moeten komen.

Wat betreft de huidige omvang van het budget ter hoogte van 0,8% van het Bruto Nationaal Produkt (BNP) is, volgens het meest recente Continue Onderzoek Burgerperspectieven van het Sociaal Cultureel Planbureau, 58% van de bevolking voorstander van gelijk of meer budget voor steun aan arme landen, terwijl 39% kiest voor vermindering van de uitgaven voor dit doel. Die 58% is lager dan de steun voor internationale milieuproblemen en klimaatverandering, waarbij 74% voorstander is van gelijk of hoger en 23% kiest voor lager, maar aanzienlijk hoger dan steun aan internationale militaire missies en conflictbeheersing, waarbij 36% kiest voor gelijk of hoger en 60% voor lager.¹² Deze uitkomsten wijzen op draagvlak, dat moet worden gekoesterd.

Gelet op bovenstaande kan momenteel niet worden gesproken van een aanmerkelijke reductie van het maatschappelijk draagvlak. Tegelijk is het waar dat het huidige maatschappelijk draagvlak geen zekerheid voor de toekomst biedt. Voor het toekomstige draagvlak lijkt een aantal zaken en vraagstukken specifiek van belang.

In de eerste plaats betreft dat de legitimiteitsvraag, waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen input- en output-legitimiteit van ontwikkelingssamenwerking. Input-legitimiteit heeft betrekking op de betrokkenheid van de burger bij de totstandkoming en keuzes van het beleid. In het geval van ontwikkelingssamenwerking vindt Develtere dat het maatschappelijke en het politieke draagvlak te weinig verbanden hebben. Hij spreekt in dezen van een 'advocacy void of een democratisch deficit', dat verwijst naar zijn overtuiging dat 'het ontwikkelingsbeleid [...] tot stand [komt] zonder referenties naar de publieke opinie ter zake

¹⁰ De Goede Doelen Gids 2007. Het betreft hier het Rode Kruis (713.000 donateurs), Artsen zonder Grenzen (450.000), Cordaid (430.000), Oxfam Novib (350.000), KerkinActie (300.000) en Plan Nederland (150.000).

¹¹ Zie ook het syntheserapport van de dialoog 2008 'Ontwikkeling is verandering' (Stuurgroep dialoog 2008 (2008), Internationale samenwerking in verandering, Den Haag, DGIS. blz. 7-8 (<www.ontwikkelingisverandering.nl>)) dat terecht constateert dat 'cijfers over het draagvlak bezien in termen van steun aan de hoogte van het OS-budget (0,85 van het BNP) andere trends [vertonen] dan de cijfers over draagvlak bezien in termen van gedrag (geefgedrag en betrokkenheid bij particuliere initiatieven). In het eerste geval lijkt er in sommige onderzoeken een lichte afname op te treden, in het tweede geval juist een sterke toename'.

¹² Zie het Kwartaalbericht 2008/4, Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB) van het Sociaal en Cultureel Planbureau, blz 24.

en met weinig input vanwege de meerderheid van het georganiseerde draagvlak'.¹³ Anderen vinden dat 'international development policy now has a higher public profile than ever before'.¹⁴ De gedeelde opvatting is, dat het noodzakelijk is en blijft om het maatschappelijke en politieke debat zo breed mogelijk te voeren.¹⁵

In dat debat is vooral de output-legitimiteit van belang. Deze verwijst naar de effectiviteit van het beleid en daarmee naar de verantwoording over die effectiviteit. In de draagvlakdiscussie speelt immers vooral de opvatting een belangrijke rol dat veel OS-activiteiten beter en effectiever kunnen worden verricht. Dat leeft niet alleen onder de tegenstanders of de sceptici, maar ook onder de voorstanders. Dit is een indicatie dat het grote maatschappelijke draagvlak niet per definitie bijval betekent voor alle facetten van het overheidsbeleid of het beleid van andere actoren ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking. Dit is te begrijpen, want ontwikkelingssamenwerking vindt per definitie plaats in een ingewikkelde sociale, culturele en bestuurlijke context, waarbinnen de risico's niet van te voren precies kunnen worden gepeild. Bovendien spelen er grotere krachten zoals handelsverhoudingen, schuldenproblematiek, belastingvlucht, wapenhandel, klimaatproblematiek en conflicten. Niettemin moet ook dan de vraag gesteld worden naar voldoende of onvoldoende effectiviteit. Ligt dat aan de werkwijze van de organisatie, aan de context waarbinnen gewerkt moet worden, aan de tegengestelde acties van lokale krachten en machten of aan een combinatie van deze factoren? Altijd moet de vraag worden gesteld hoe hoog de slaagkans van een interventie moet zijn voordat men daartoe besluit, of hoe laag voordat men daarvan zou moeten afzien.

Daarnaast is het van belang om bij draagvlak onderscheid te maken tussen draagvlak voor de hoofddoelstellingen van ontwikkelingssamenwerking (vooral structurele armoedevermindering en de huidige uitwerking daarvan in de Millenniumdoelen) en het beleid van de diverse actoren (overheden, internationale instellingen, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, etcetera). Hetzelfde geldt ten aanzien van draagvlakbevorderende activiteiten. Zijn die gericht op steun voor de hoofdthema's, of op steun voor het beleid van één of meer van de genoemde actoren, of – in hoofdzaak – op steun aan die organisatie? Daarbij past de kanttekening dat steun voor organisaties dikwijls niet goed los te koppelen is van steun voor hun beleid en activiteiten. Bij steun aan grote organisaties als het Rode Kruis pleegt de organisatie voorop te staan op kracht van een verworven reputatie, maar bij een Particulier

¹³ Develtere (2009), *De vrije markt van de ontwikkelingssamenwerking*, Leuven, Davidsfonds Uitgeverij nv: blz. 254-255.

¹⁴ Whitfield, L. (ed.) (2009), *The politics of aid – African strategies for dealing with donors*, Oxford, Oxford University Press: blz. 1.

¹⁵ Dit is alleen al noodzakelijk om te voorkomen dat wordt bijgedragen aan het 'stereotiepe beeld [...] dat het [een] praatcircuit is geworden, een debat- en evenementencultuurtje waar men steeds dezelfde mensen treft' (uit: Toespraak 'Ontwikkeling is verandering' door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking bij de startbijeenkomst dialoog over de toekomst van internationale samenwerking, CineMec Ede, 22 mei 2008).

Initiatief (PI) is het dikwijls een specifiek project dat mensen beweegt tot steun, waarbij de PI als een voertuig wordt gezien.

Tot slot speelt bij politiek en maatschappelijk draagvlak de vraag naar de relatie tussen de uitgaven voor draagvlak en de mate van draagvlak. De beste invalshoek voor een berekening van de uitgaven is de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De uitgaven voor 'draagvlak Nederlands buitenlands beleid' bedroegen voor de periode 2003-2009 in totaal € 433,4 miljoen (en gemiddeld per jaar dus € 61,9 miljoen) waarvan 43% valt onder non-ODA-uitgaven.¹⁶ Uitgedrukt in percentages van de totale ODA-uitgaven stijgt het ODA-deel van de draagvlakuitgaven van 0.6% in 2003 naar 0.9% in 2007 en 2008. Onder deze uitgaven vallen in ieder geval de Nationale Commissie voor internationale samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) en de activiteiten die het ministerie zelf onderneemt (via de Directie Voorlichting van het ministerie). De uitgaven van medefinancieringsorganisaties (MSF-organisaties) en andere door het ministerie gesubsidieerde maatschappelijke organisaties op het terrein van draagvlak zijn hier niet toe gerekend.

Draagvlakactiviteiten zijn echter niet duidelijk gedefinieerd, waarmee hun exacte omvang niet precies is aan te tonen. Dat maakt het moeilijk om zicht te krijgen op het verband tussen hoogte van draagvlakuitgaven en de mate van draagvlak, laat staan de mate van draagvlakverbreding of -verdieping. Evenmin is duidelijk op grond van welke criteria activiteiten onder de hierboven genoemde draagvlakactiviteiten zijn gerangschikt. Bovendien is de vraag wat met draagvlak wordt beoogd en of dat wat in de regel wordt gemeten met draagvlakonderzoeken (zoals die van de Europese Unie of de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) ook datgene dekt wat men wil bereiken met draagvlakactiviteiten. Anders gezegd: een oordeel over de relatie tussen de hoogte van de uitgaven voor draagvlak en de effectiviteit van die uitgaven is afhankelijk van het doel (cq. het object) waarvoor men draagvlak wil creëren, versterken of verdiepen. Waarvoor wil men draagvlak?

Het doel van draagvlak – de waarvoor-vraag

In de huidige discussie over 'nut en noodzaak' van draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking lijkt de vraag naar het doel van maatschappelijk (en politiek) draagvlak onder te sneeuwen. Zonder een duidelijk antwoord op die vraag is die discussie echter niet te voeren. Uitgangspunt voor het beantwoorden van de 'waarvoor-vraag' is dat draagvlak geen einddoel is maar een middel. Een middel tot het leveren van een bijdrage aan het realiseren van structurele veranderingen binnen en tussen landen met het doel te komen tot vermindering van armoede en ongelijkheid wereldwijd.

¹⁶ De uitgaven onder de noemer 'draagvlak Nederlands buitenlands beleid' vallen onder beleidsthema 8 'Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland'.

Voor een verdere conceptualisering van draagvlak is het noodzakelijk een onderscheid te maken tussen twee manieren om te werken aan armoedevermindering. De Millenniumdoelen maken onderscheid tussen wat in het zuiden (i.c. ontwikkelingslanden) moet gebeuren (Millenniumdoelen 1-7) en wat in of door het noorden (de 'ontwikkelde' landen) moet gebeuren (Millenniumdoel-8). Deze koppeling gaat ervan uit dat ontwikkeling (cq. structurele armoedevermindering) niet alleen veranderingen in het zuiden maar ook veranderingen in het noorden vereist. Hiermee wordt tevens gerefereerd aan de vele afspraken binnen de Verenigde Naties in de laatste veertig jaar om, in het kader van de ontwikkelingsproblemen in het zuiden, ook aan veranderingen in het noorden te werken.¹⁷

Het onderscheid tussen 'daar' en 'hier' dient ook tot uiting te komen in het draagvlak, respectievelijk de op draagvlak gerichte activiteiten. Immers, belangrijk is de erkenning dat veranderingen daar (i.c. directe armoedevermindering, maatschappijopbouw, infrastructuur, etc.) en veranderingen hier (i.c. opheffen handelsbeperkingen, verbod van schadelijke export, milieumaatregelen, consumentengedrag, stimuleren van fair trade, etcetera) met elkaar zijn verbonden. Beide versterken elkaar en beide zijn ontwikkelingsrelevant in hun bijdrage aan armoedevermindering. Dit betekent dan ook dat aan beide moet worden gewerkt en dus dat het gewenst is voor beide maatschappelijk (en politiek) draagvlak te creëren. Daarbij gaat het om de wenselijkheid dat inzichten worden verbreed, die vervolgens tot uiting komen in een andere persoonlijke houding en gedrag met betrekking tot armoedevermindering. Beter inzicht kan leiden tot een sterker draagvlak of tot nuttige kritiek, die tot beleidsverbetering stimuleert. Het gaat om agendaverbreiding, waarbij men vraagstukken, problemen en situaties die niet onmiddellijk het eigen bestaan raken, niettemin op de persoonlijke agenda zet.¹⁸

Bij zo'n agendaverbreiding zijn twee pijlers te onderscheiden: een cognitieve en een morele. Beide zijn essentieel. De cognitieve pijler betreft het begrip van de toenemende onderlinge afhankelijkheden in een steeds kleiner wordende wereld. Grote ongelijkheden in welstand tussen landen en groepen leiden tot spanningen en conflicten. Wij zijn allen gebaat bij het terugdringen van die ongelijkheden, zoals wij ook gebaat zijn bij economische ontwikkeling in arme landen, omdat ook wij op diverse manieren profiteren van de gunstige effecten daarvan.

¹⁷ In 1982 werd, in een discussie over het mandaat van de toenmalige Nationale Commissie Ontwikkelingssamenwerking (NCO), vanuit het ministerie voorgesteld om het volgende op te nemen: 'Het doel van de NCO is versterking van het draagvlak voor de ontwikkelingssamenwerking. Dit betekent een voorlichtings- en bewustwordingsbeleid dat zo breed mogelijke lagen van de bevolking betreft bij, bewust maakt van en *offerbereid maakt voor de oplossing van het ontwikkelingsvraagstuk*' (Dierikx et al. (2007), *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking – Bronnenuitgave Deel 5 1977-1982*, Den Haag, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, blz. 951) (cursivering toegevoegd).

¹⁸ Het syntheserapport van de dialoog 2008 'Ontwikkeling is verandering' (Stuurgroep dialoog 2008 (2008), Internationale samenwerking in verandering, Den Haag, DGIS, blz. 8 (<www.ontwikkelingisverandering.nl>)) constateert in deze dat 'het publiek dient helder te hebben wat de samenhang is tussen de nieuwe uitdagingen op het terrein van klimaat, grondstoffen, veiligheid, energie en de gezamenlijke belangen van Noord en Zuid en wat de per definitie beperkte bijdrage is van internationale samenwerking'.

Het gaat hier om datgene wat men soms aanduidt als ‘welbegrepen eigenbelang’. De morele pijler betreft het serieus nemen van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en dus de erkenning dat alle mensen, waar ook ter wereld, recht hebben op een menswaardig bestaan en dat, waar zij dat op eigen kracht onvoldoende kunnen bewerkstelligen, rijke landen moeten bijspringen. Het is vooral vanuit deze betrokkenheid en solidariteit dat Nederlanders gul geven aan armen, mensen in nood en getroffen en bij een ramp, waar ook ter wereld.¹⁹ Aan beide pijlers wordt gerefereerd in het citaat aan het begin van dit advies.

Veranderingen daar

‘Veranderingen daar’ vereisen draagvlak voor wat ontwikkelingssamenwerking in enge zin kan worden genoemd. Het betreft dan die activiteiten die (bilaterale, multilaterale en civilaterale) OS-organisaties ondernemen in ontwikkelingslanden met het doel armoede te verminderen. Het omvat daarmee ook de activiteiten van Particuliere Initiatieven in zoverre zij zijn gericht op ondersteuning van ontwikkelingsactiviteiten in het zuiden. Anders gezegd: draagvlakactiviteiten uit een OS-optiek zijn primair gericht op het creëren van steun (in welke vorm dan ook) voor OS. Feitelijk zijn draagvlakactiviteiten uit die optiek dan ook bedoeld om te laten zien dat OS niet alleen een belangrijk onderdeel is van onze relatie met ontwikkelingslanden, maar ook van belang is voor hun ontwikkeling.

Uiteraard hoort daarbij de erkenning dat er in de samenleving (en ook in de politiek) scepsis bestaat over de effectiviteit van OS. Zoals eerder aangegeven laten draagvlakonderzoeken keer op keer zien dat de meerderheid van de Nederlandse bevolking het principe van OS ondersteunt, maar tevens dat een groot deel vragen stelt ten aanzien van de effectiviteit van OS voor armoedevermindering. Hoewel het eerste verheugend genoemd kan worden is het tweede een belangrijk signaal dat grote aandacht verdient. De AIV is van mening dat meer aandacht voor de effectiviteit van verschillende vormen van externe interventies en samenwerking (i.c. OS) om de ontwikkeling van arme landen te bevorderen inderdaad belangrijk is.

De AIV meent dat aan de effectiviteitsvraag een apart advies van de AIV zou moeten worden gewijd, mede aangezien dat onderwerp veel meer aspecten behelst dan in een kort briefadvies naar behoren kunnen worden behandeld. Daarbij moeten alle kanalen voor OS (bilateraal, multilateraal en civilateraal) worden meegenomen en gewogen in het besef dat ontwikkelingsinspanningen meestal plaatsvinden in onvoorspelbare contexten, waarbij de kans van slagen of falen onzeker is. Sterker nog, deze inspanningen vinden in veel gevallen plaats *omdat* er zoveel onzeker is. Het is van belang de factoren die bijdragen aan de voortdurende onvoorspelbaarheid en onzekerheid in hun werkingskracht te reduceren. Dat betekent dat het eigen is aan dit werk om gericht te blijven op *beoogde* resultaten in de wetenschap dat de uiteindelijk *behaalde* resultaten soms meer maar ook minder kunnen zijn.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld de €200 miljoen die ten tijde van de Tsunami werd ingezameld.

Deze wetenschap dient geen reden te zijn om de ambitie bij te stellen, maar om bij het werken aan die ambitie naar grotere effectiviteit te blijven streven.

Het voorgaande impliceert dat draagvlakbevordering ermee gediend is duidelijk te communiceren dat het erom gaat een relevante bijdrage te leveren aan de oplossing van weerbarstige problemen. Daartoe is het belangrijk transparant te rapporteren welke resultaten worden bereikt, waar het goed en waar het fout gaat, waarom het fout gaat en welke lessen OS-organisaties daaruit kunnen trekken (i.c. het versterken van de output-legitimiteit).

Een en ander betekent overigens niet dat draagvlak voor een specifieke organisatie ook draagvlak voor OS in het algemeen of voor andere organisaties betekent. Het voorbeeld van PI's is illustratief in deze. Hun invalshoek is meestal en in hoofdzaak gericht op het project of de projecten waarmee zij verbonden zijn, zonder dat bredere noties van ontwikkelingssamenwerking een rol spelen. Anderen steunen OS in haar algemeenheid zonder zich te verbinden met specifieke organisaties of projecten.

De vraag is of alle aan draagvlakgerelateerde activiteiten van OS-organisaties officiële (financiële) ondersteuning van de overheid verdienen. Deze vraag kan rijzen met betrekking tot activiteiten die primair zijn gericht op eigen fondsenwerving. De AIV sluit zich in dezen aan bij het principe, zoals aangegeven door het ministerie,²⁰ dat activiteiten gericht op fondsenwerving moeten worden uitgesloten van subsidiëring. Hoewel daarin ongetwijfeld een grijs gebied ligt, moet in de verdere uitwerking van dat principe vooral rekening worden gehouden met de verplichting dat ontwikkelingsorganisaties 25% van hun inkomsten uit andere bronnen dan de Nederlandse overheid moeten halen. Zorgelijk daarbij is wel dat deze verplichting grote en kleine OS-organisaties heeft gedwongen elkaar te beconcurreren om de vereiste middelen te verwerven. Bij het ontwerpen van het nieuwe financieringsstelsel krijgen mogelijke draagvlakreducerende effecten daarvan onvoldoende aandacht. Het verdient dan ook aanbeveling om de relatie tussen de MFS-eisen en de doelstelling van draagvlakbevordering in het NGO-beleid van het ministerie duidelijker te formuleren en te voorkomen dat draagvlak onderdeel wordt van de concurrentie tussen OS-organisaties.

Veranderingen hier

Ondanks de veronderstelde relatie, hebben 'veranderingen hier' niet noodzakelijkerwijs direct te maken met wat hierboven als 'OS in enge zin' is neergezet. Het gaat hier immers niet om het creëren van (mentale, fysieke of geldelijke) steun voor het werk, budget en beleid van OS-organisaties in ontwikkelingslanden. Integendeel, hier gaat het om draagvlakactiviteiten die primair zijn gericht op inzicht van burgers dat OS maar één van de middelen is die kan

²⁰ DGIS (2009), *Beleidsnotitie Maatschappelijke Organisaties: 'Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde'*, Den Haag, DGIS: blz. 18.

worden ingezet om te werken aan armoedevermindering en dat andere beleidsterreinen medebepalend zijn voor de effectiviteit van OS.

Meer concreet kan bij draagvlak voor 'veranderingen hier' worden gedacht aan overheidsbeleid, zoals de Nederlandse of Europese opstelling in het kader van de Wereld Handels Organisatie of het Nederlandse beleid ten aanzien van exportvergunningen van schadelijke goederen en landbouwoverschotten naar ontwikkelingslanden, alsmede milieubeleid met stimulansen ter voorkoming van een verdere toename van de wereldwijde klimaatproblemen. Onderdeel van het beleid zal ook zijn het onderhouden van een dialoog met bedrijven en overheden over de coherentie van hun gedrag binnen Nederland en daarbuiten. Het draagvlakbeleid kan zich ook richten op rechtstreekse beïnvloeding van het consumentengedrag en/of de wijze waarop we aankijken en handelen ten aanzien van de 'ander' – of die 'ander', zich in de Nederlandse samenleving bevindt of niet. Het gaat – los van de vraag of men dat bekijkt vanuit de cognitieve of de morele pijler – om allerlei houdingen en gedragingen in onze eigen samenleving van de Nederlandse overheid, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en individuen waarvan verwacht mag worden dat die een bijdrage leveren aan 'een duurzame wereld' voor mensen hier en daar.

In feite betreft aandacht voor 'veranderingen hier' een nadere uitwerking in Nederland zelf van een breder concept van beleidscoherentie voor duurzame ontwikkeling en de rol die overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties en burgers daarin kunnen en moeten spelen. In een recent advies van de AIV is het belang van zulke beleidscoherentie in donorlanden op de terreinen van onder meer landbouw, milieu, handel en migratie beklemtoond en wordt ervoor waardering uitgesproken dat Nederland en de EU processen hebben geïnstitutionaliseerd die beogen daaraan inhoud te geven. Meer en betere beleidscoherentie (i.c. veranderingen hier) vormt naar de mening van de AIV een belangrijke bijdrage tot een effectiever OS-beleid.²¹ Die beleidscoherentie kan pas worden bereikt indien de samenleving heeft geïnternaliseerd dat armoedevermindering niet alleen tot stand komt door wat 'daar' gebeurt, maar ook door wat 'hier' gebeurt, en dus ook een criterium moet zijn bij de totstandkoming van alle beleid en in het handelen van individuele actoren in die samenleving. Dat vergt het werken aan draagvlak hier in de zin van opvatting, houding en gedrag.

De legitimiteit van draagvlak – de waarom-vraag

Beide soorten van draagvlak kennen gemeenschappelijke alsook hun eigen redenen waarom het noodzakelijk is er aan te werken. In beginsel geldt in een democratische samenleving voor ieder aspect van overheidsbeleid, dat het optreden van de overheid gelegitimeerd moet

²¹ AIV, *Nederland en de Europese ontwikkelingssamenwerking*, advies nummer 60, Den Haag, mei 2008, blz. 26-28 en blz. 55.

zijn door maatschappelijk draagvlak, dat tot uiting komt in politiek draagvlak. De werkelijkheid is echter complexer. De verantwoordelijkheid van de overheid voor een adequaat korte- en langetermijnbeleid kan met zich meebrengen dat men soms ook handelt op een wijze waarvoor wel politiek, maar geen groot maatschappelijk draagvlak aanwezig is.²² Los daarvan is het bereiken van politieke overeenstemming binnen een coalitie van meer factoren afhankelijk dan het al dan niet aanwezig zijn van maatschappelijk draagvlak. Niettemin zal in een democratische samenleving op langere termijn overheidsbeleid niet houdbaar zijn indien daarvoor geen of weinig maatschappelijk draagvlak bestaat.

Het bovenstaande leidt ertoe dat een overheid die haar eigen beleidsprioriteiten serieus neemt, werk dient te maken van het bereiken en behouden van draagvlak. Dat geldt des te meer voor prioriteiten die geen onmiddellijk verband houden met de dagelijkse belangen van de eigen bevolking en niettemin – naar mening van de overheid – aandacht verdienen.²³ Bij de organisatie van het referendum over de grondwet voor Europa heeft de overheid te lang en te gemakkelijk aangenomen dat het draagvlak voor Europa als vanouds breed was. Het leergeld dat toen is betaald kan in deze draagvlakdiscussie van pas komen.

Men kan daartegen inbrengen, dat een overheid terughoudend moet zijn met de inzet van grote bedragen om bijval voor het eigen beleid te verwerven. Belastinggeld moet niet besteed worden aan het organiseren van steun voor zichzelf. Het gaat echter niet om bijval voor eigen beleid, maar voor de prioriteiten die naar mening van de overheid tot de kernwaarden van onze samenleving behoren. Die kernwaarden zijn te vinden in de Grondwet en komen met regelmaat terug in de troonredes (i.c. rechtsorde, democratie, mensenrechten, armoedevermindering, non-discriminatie en vrije pers). Bovendien zijn zij verankerd in internationale verdragen waarbij Nederland partij is. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het 'Global Partnership for Development', de Millenniumverklaring, de Monterrey Consensus en de Parijse Verklaring, maar ook aan internationale mensenrechtenverdragen. Al deze aspecten verdienen in het overheidsbeleid te zijn verankerd, inclusief beleid dat erop gericht is daarvoor in de samenleving een breed draagvlak te behouden dan wel te bevorderen.

Voor 'draagvlak voor OS' geldt (daarnaast) primair het versterken van draagvlak voor het doel van structurele armoedevermindering en de daarvoor door de overheid ingeschakelde kanalen (multilateraal, bilateraal en civilateraal), opdat zij hun werk in ontwikkelingslanden (of meer algemeen: voor ontwikkeling) kunnen blijven uitvoeren. Dat veronderstelt transparantie

²² Zie bijvoorbeeld de Nederlandse politieke steun aan de interventie in Irak en de steun aan de bestrijding van de Taliban in Afghanistan.

²³ Zie ook het recente advies over 'Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten' waarin de AIV de regering adviseert 'om steeds actief te streven naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak voor elke militaire operatie'. Zie hiervoor: AIV, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele Staten: de noodzaak van een samenhangende aanpak*, advies nummer 64, Den Haag, maart 2009, hoofdstuk IV.

over de doelgroepkeuze, werkwijze en effectiviteit van de diverse kanalen. De geconstateerde scepsis en vragen over de effectiviteit van OS en OS-organisaties is een extra reden om aan deze output-legitimiteit te werken.

Als we het eens zijn over nut en noodzaak van ontwikkelingssamenwerking, is behoud van draagvlak daarvoor ontwikkelingsrelevant. Die ontwikkelingsrelevantie geldt dan ook (en misschien in het bijzonder) als we draagvlak zien als het creëren van steun (in welke vorm dan ook) voor 'veranderingen hier'. Ook dan is het uitgangspunt dat een positieve houding en gedrag van burgers ten aanzien van ontwikkelingsrelevante veranderingen in onze eigen samenleving een bijdrage levert aan een 'duurzame wereld'. Redenerend zowel vanuit een standpunt van moreel en/of 'welbegrepen eigenbelang' als vanuit het idee dat een 'brede coherentie' zonder maatschappelijke betrokkenheid houdbaar noch uitvoerbaar is, is het versterken van positieve opvatting, houding en gedrag van alle geledingen in de Nederlandse samenleving van belang. En mogelijk zelfs iets wat meer inspanning vergt: het eisen van veranderingen elders is meestal gemakkelijker dan het nadenken over veranderingen in 'eigen kring'.

Een bijkomend voordeel van het gelijktijdig werken aan 'draagvlak voor OS' en 'draagvlak voor veranderingen hier', is dat kan worden voorkomen dat de Nederlandse burger OS ziet als dé oplossing voor vraagstukken van wereldformaat. OS is per definitie slechts een deel van de oplossing. Voor het creëren van een 'duurzame wereld' is immers veel meer nodig, waaronder veranderingen in het bestuur in ontwikkelingslanden en in de wijze waarop wij in nationale, Europese en internationale kaders de noordelijke en de zuidelijke belangen afwegen. Het besef dat men als samenleving en als burger niet alleen kan volstaan met (het steunen van) OS-activiteiten is dan ook een belangrijk doel van draagvlakcreatie.

De uitvoering van draagvlak – de wie-vraag

Voor het beantwoorden van de wie-vraag is het onderscheid tussen 'draagvlak voor OS' en 'draagvlak voor veranderingen hier' eveneens van belang. De verantwoordelijkheid voor 'draagvlak voor OS' ligt primair bij OS-organisaties die in deze zowel het maatschappelijk middenveld (NGO's en PI's) als de overheid (het ministerie van Buitenlandse Zaken) omvatten. Gezien het feit dat zij (mede) activiteiten ondersteunen in ontwikkelingslanden is het logisch dat het creëren van een 'draagvlak voor OS' in de vorm van kennis, houding en gedrag (i.c., geefgedrag, vrijwilligerswerk) bij hen ligt, want het gaat ook om hun legitimiteit en om hun activiteiten.

OS-organisaties hebben in deze aan draagvlak gerelateerde activiteiten een verantwoordings- en een bewustwordingstaak. Verantwoording verwijst naar het creëren van output-legitimiteit door het op een transparante wijze bieden van inzicht in de relevantie en effectiviteit van hun werk in ontwikkelingslanden. Dat biedt de beste garantie voor het behoud

en versterken van dit draagvlak. Datzelfde geldt overigens voor activiteiten gericht op fondsenwerving. Bewustwording verwijst naar informatievoorziening over het werken aan ontwikkeling en ontwikkelingsprocessen met als belangrijkste doelen om te laten zien dat ontwikkeling een complex, multidimensioneel, niet-lineair en langdurig proces is. Dit voorkomt dat mensen OS zien als panacee voor het oplossen van alle ontwikkelingsproblemen en draagt bij aan het besef dat ontwikkelingssamenwerking zonder bredere coherentie in beleid en praktijk beperkt is in wat zij kan bereiken. Ter voorkoming van het gebruik van draagvlakactiviteiten voor fondsenwerving door individuele organisaties zouden deze activiteiten uitsluitend subsidieerbaar moeten zijn, indien zij door verscheidene organisaties gezamenlijk worden ondernomen.

Draagvlak voor 'veranderingen hier' behoort niet tot de verplichte taken van OS-organisaties. Dat laat onverlet dat zij, juist door hun directe relaties met hun partners, bij uitstek in staat zijn om de zuidelijke stem door te laten klinken in hun draagvlakactiviteiten. Bovendien hebben verscheidene OS-organisaties uitgebreide ervaring opgedaan met beide aspecten van draagvlak (bijvoorbeeld als onderdeel van campagnes voor eerlijke handel of voor een beter milieu). Draagvlakactiviteiten die een integraal onderdeel vormen van de activiteiten van OS-organisaties in Nederland en/of Europa in het kader van campagnes en beleidsbeïnvloeding zijn dan ook subsidieerbaar, omdat zij zowel een *bottom-up-* als *top-down*aanpak voor 'veranderingen hier' beogen ten gunste van armoedevermindering.

Vanwege (1) het niet-verplichtende karakter van werken aan 'veranderingen hier' voor OS-organisaties, (2) de noodzaak aan veranderingen hier te werken ook los van hetgeen in ontwikkelingslanden zelf gebeurt en (3) de vereiste (context-)specifieke expertise, is het wenselijk specifieke op dat doel gerichte organisaties in te schakelen met als taak het werken aan het 'draagvlak voor veranderingen hier'. Hiervoor is een open systeem, waarin op basis van kwaliteit een selectie wordt gemaakt, het meest geschikt en voor de hand liggend (mede gelet op Europese richtlijnen). Voor deze draagvlakorganisaties is dan, gelet op de genoemde wisselwerking, afstemming met OS-organisaties van belang, evenals het inschakelen van personen die met gezag aan het verwerven van dit draagvlak kunnen bijdragen.

Tot slot: de verantwoordelijkheid voor de financiering van een of meer van deze draagvlakorganisaties ligt niet per definitie bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en valt dus ook niet per definitie onder het ODA-budget. Bijdragen aan 'veranderingen hier' – en de daarmee veronderstelde bijdrage aan een 'duurzame wereld' en aan een coherent Nederlands beleid – is immers de verantwoordelijkheid van de gehele overheid en daarmee ook van andere ministeries. Dit advies heeft echter niet de pretentie een nieuw financieringskader te creëren. Een groter begrip voor samenhangen betekent niet dat de verantwoordelijkheid voor het uitdragen van beleid en de financiering daarvan anders komt te liggen.

Samenvatting en aanbevelingen

Samenvattend komt de AIV tot de volgende uitgangspunten, bevindingen en aanbevelingen.

- Terwijl het politieke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking misschien niet meer vanzelfsprekend is, blijkt het maatschappelijk draagvlak in Nederland voor het beginsel van OS en voor de doelen van OS onveranderd sterk. Dat betekent niet dat het maatschappelijk draagvlak voor alle aspecten van ontwikkelingsbeleid respectievelijk voor (alle) OS-organisaties sterk is. Er leeft twijfel over de effectiviteit en er is behoefte om meer inzicht te krijgen in de overwegingen en effecten van onderdelen van het OS-beleid en de praktijk.
- Ontwikkeling en armoedevermindering vereisen structurele veranderingen in landen in zowel het zuiden als het noorden en in de relatie tussen zuid en noord. Die structurele veranderingen zijn onder andere vastgelegd in internationale verdragen en afspraken waarbij ook Nederland partij is.
- Een conceptueel onderscheid moet worden gemaakt tussen draagvlak voor 'veranderingen daar' en voor 'veranderingen hier'. De draagvlakdiscussie is echter onevenwichtig; het debat over 'veranderingen daar' overheerst. De aandacht voor beleidscoherentie in de Nederlandse samenleving (i.c. bij de overheid, bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en burgers) schiet tekort. Om te komen tot effectieve en structurele armoedevermindering zijn beide soorten veranderingen – en het draagvlak daarvoor – nodig.
- Draagvlakversterking is daarmee ontwikkelingsrelevant en dus mede een taak van de overheid, net als de overheid ook op andere werkterreinen bewust investeert in draagvlakversterking op relevante onderwerpen zoals gezondheid, veilig verkeer, landbouw etcetera.
- Voor draagvlakversterking in het algemeen is een duidelijk, transparant, efficiënt en vooral ook coherent OS-beleid een absolute voorwaarde. Voor de versterking van het draagvlak voor activiteiten 'daar' is het beste middel grote aandacht voor de effectiviteit van die activiteiten en openhartige aflegging van verantwoording over resultaten, ook wanneer deze tegenvallen, alsmede over de lessen die zijn getrokken. Het nader uitwerken van een methodologie voor het valide en betrouwbaar meten van effectiviteit, gegeven de voor OS dominante condities van complexiteit en turbulentie, is hiervoor wel een vereiste.
- De verantwoordelijkheid voor 'veranderingen daar' ligt primair bij de OS-organisaties en het ministerie. Zij hebben daarin zowel een verantwoordings- als een bewustwordingstaak. De verantwoordelijkheid voor draagvlak voor 'veranderingen hier' ligt vooreerst bij de gehele overheid. Beleidscoherentie behoort daarbij expliciete aandacht te krijgen. OS-organisaties spelen daarin een rol in zoverre zij zich bezighouden

met op het noorden gerichte activiteiten (i.c. in het kader van campagnes en beleidsbeïnvloeding).

- De verantwoordelijkheid van de overheid betekent niet dat zij ook zelf uitvoerend moet zijn. Vanwege (1) het niet-verplichtende karakter van werken aan ‘veranderingen hier’ voor OS-organisaties, (2) de noodzaak aan veranderingen hier te werken ook los van hetgeen in ontwikkelingslanden zelf gebeurt en (3) de vereiste (context-)specifieke expertise is het wenselijk specifieke op dat doel gerichte organisaties en gezaghebbende personen in te schakelen met als taak het werken aan het ‘draagvlak voor veranderingen hier’.
- Bijdragen aan ‘veranderingen hier’ – en de daarmee veronderstelde bijdrage aan een ‘duurzame wereld’ en aan een coherent Nederlands beleid – is de verantwoordelijkheid van de gehele overheid en daarmee ook van andere ministeries. De verantwoordelijkheid voor de financiering van een of meer van deze draagvlakorganisaties ligt dus ook niet alleen bij de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.
- De overheid moet op korte termijn duidelijkheid verschaffen over de hoogte van de draagvlakuitgaven in Nederland. Die behelzen zowel de uitgaven van de overheid zelf als van de (direct of indirect) gefinancierde maatschappelijke organisaties die (mede) actief zijn op het terrein van draagvlak. Bovendien verdient het aanbeveling dat de overheid de correlatie tussen de hoogte en inzet van draagvlakuitgaven en de mate van draagvlak in Nederland laat onderzoeken. Zonder een gedegen onderzoek zijn uitspraken over maatvoering en effectiviteit van draagvlakactiviteiten niet te funderen.
- De AIV deelt de opvatting, zoals in de recent verschenen beleidsnotitie over het maatschappelijk middenveld opgenomen, dat activiteiten primair gericht op fondsenwerving dienen te worden uitgesloten van subsidiering door de overheid.
- Bij de verdere uitwerking van het subsidiebeleid moet de overheid de relatie tussen de MFS-eis van 25% eigen bijdrage en de doelstelling van draagvlakbevordering helder uit werken vanwege de mogelijk draagvlakreducerende effecten van die eis. Voorkomen moet worden dat draagvlak onderdeel wordt van de concurrentie tussen OS-organisaties.