

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/133767>

Please be advised that this information was generated on 2019-10-18 and may be subject to change.

# *Burgerbetrokkenheid bij internationale samenwerking Lessen voor de participatie- maatschappij*

Sara Kinsbergen en Lau Schulpen

'Bigboss had inmiddels ontdekt dat de Hollanders zich verantwoordelijk voelden voor praktisch alle ellende en armoede in deze wereld. De vraag was alleen hoe deze schuldgevoelens het best in goede banen zouden kunnen worden geleid' (Van den Heuvel 2008: 15).

Een groot aantal Nederlandse burgers tracht via kleinschalige, vrijwillige ontwikkelingsorganisaties (zogenaamde Particuliere Initiatieven of PI's) een actieve bijdrage te leveren aan de strijd tegen armoede, ongelijkheid en uitsluiting wereldwijd. De overheid en gevestigde ontwikkelingsorganisaties hebben tegelijk hoge verwachtingen van deze initiatieven – en dan vooral van de bijdrage die ze kunnen leveren aan een versterkt Nederlands draagvlak voor internationale samenwerking. Deze verwachtingen gaan gepaard met kritiek op de rol van deze burgerinitiatieven in 'het zuiden'. In deze bijdrage presenteren we een terugblik op twintig jaar samenwerking tussen PI's, gevestigde ontwikkelingsorganisaties en de Nederlandse overheid. Deze reconstructie geeft inzicht in het belang dat verschillende partijen door de jaren heen hebben gehecht aan burgerparticipatie op het gebied van internationale samenwerking. Ook belichten we kritisch de rol van Particuliere Initiatieven 'hier' (in Nederland) en 'daar' (in ontwikkelingslanden) en stellen we de vraag welke lessen die PI's ons leren voor de participatiesamenleving.

## Het Particulier Initiatief als draagvlakvehikel

### *Burgers en ontwikkelingssamenwerking: van 'cheque-book activism' tot doe-het-zelvers*

Van 1975 tot en met 2012 was Nederland een van de weinige westerse donorlanden die zich consequent aan de internationale afspraak hield om 0,7% van het BNP aan internationale samenwerking uit te geven. Maar niet alleen van overheidswege is Nederland lang het beste jongetje van de klas geweest. Ook de individuele burger legt een grote geefbereidheid aan de dag bij ontwikkelingssamenwerking. En die geefbereidheid aan goede doelen toont zich niet alleen tijdens nationale acties, zoals het Glazen Huis en Giro 555-acties naar aanleiding van de aardbeving op de Filipijnen, maar ook daarbuiten.

Dat is opvallend, omdat er meerdere redenen te noemen zijn die het doneren aan dergelijke goede doelen op het gebied van ontwikkelings-samenwerking minder voor de hand liggend maken. Door de fysieke afstand tussen Nederland en ontwikkelingslanden 1) zijn problemen niet altijd even zichtbaar, 2) kunnen we de effecten van onze donaties niet direct terugzien, en 3) is het lastiger ons te identificeren met de doelgroep. Bovendien 4) houden ontwikkelingsorganisaties zich bezig met grote en complexe problemen, en 5) komen de geleverde inspanningen van die organisaties ons of onze directe omgeving niet (direct) ten goede.

Desondanks staan Nederlanders internationaal bekend als een vrijgevig volk. Wat betreft doneergedrag staat Nederland internationaal op de zesde plaats (met 69% van de bevolking die zegt te doneren) en scoren van de Europese landen alleen het Verenigd Koninkrijk en Ierland (iets) beter (CAF 2013). In internationaal perspectief valt vooral ook de vrijgevigheid op het gebied van internationale samenwerking op. In 2011 doneerden Nederlandse huishoudens ruim 280 miljoen euro aan dergelijke goede doelen (Wiepking et al. 2013). Daarmee eindigt internationale samenwerking – na gezondheidszorg en kerkelijke en levensbeschouwelijke doelen – op een derde plaats in de top van goededoelensectoren. Onderzoek van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) (Boonstoppel en Van Elfrinkhof 2013: 22) leert dat 'de meerderheid van de Nederlanders [...] vaste donateur [is] van één of meerdere goede doelen' en dat 'iets minder dan de helft [...] geeft aan goede doelen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking'.

Nederlanders geven echter niet alleen hun geld, maar ook hun tijd. Wat betreft vrijwilligerswerk hoeft Nederland zelfs geen enkel Europees land voor te laten gaan (al zegt een gelijk percentage van de Ieren aan vrijwilligerswerk te doen) (CAF 2013). Hoewel de sectoren sport en gezondheidszorg beduidend hoger scoren, zet 2% van de Nederlanders zich vrijwillig in voor ontwikkelingshulp (Boonstoppel en Van Elfrinkhof 2013: 23): mensen die met de collectebus rondgaan voor een van de grote Nederlandse ontwikkelingsorganisaties, folders versturen, enzovoort. Een deel van deze vrijwilligers gaat echter nog een stap verder. Nederland kent een groot aantal mensen die zelf een kleinschalige, vrijwillige ontwikkelingsorganisatie opzetten of actief zijn in zo'n organisatie (Beerends en Broere 2004; Kinsbergen en Schulpen 2010; Van den Berg en De Goede 2012).

In Nederland staan dergelijke kleinschalige, vrijwillige ontwikkelingsorganisaties bekend als Particuliere Initiatieven (PI's). Het gaat om een diverse groep burgers die om uiteenlopende redenen besluit om zich actief in te zetten voor een wereld zonder armoede, uitsluiting en ongelijkheid: een gepensioneerd koppel dat na een vakantie in Kenia besluit een school te ondersteunen, jongeren die na een vrijwilligersvakantie in Ghana een stichting oprichten ter ondersteuning van een weeshuis, of migranten die in hun geboortedorp of dat van hun ouders trachten bij te dragen aan verbeterde leefomstandigheden. Als zodanig zijn deze burgers de vleesgeworden vermaatschappelijking van ontwikkelingssamenwerking. Anders gezegd: ze zijn de uitkomst van een proces waarin niet altijd kundige groepen in de samenleving actief worden op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, dat voorheen werd gerekend to het exclusieve domein van bilaterale (donorlanden zoals Nederland), multilaterale (intergouvernementele organisaties zoals de Verenigde Naties) en civilaterale (niet-gouvernementele organisaties zoals Oxfam Novib) actoren (Kinsbergen en Schulpen 2010).

Volgens Develtere en Stessens (2006) zijn deze laatste drie – ook wel traditionele of klassieke actoren genoemd – ontstaan 'omwille van het ontwikkelingsprobleem of de Noord-Zuidproblematiek en de behoefte om daar een deskundig antwoord op te geven'. Voor deze gespecialiseerde organisaties is ontwikkelingssamenwerking 'hun primaire doelstelling en [...] hoofdactiviteit' en tezamen vormen ze een 'eigen ontwikkelingsgemeenschap [...] met eigen waarden en normen, een eigen jargon, eigen omgangsrituelen, een eigen kijk op de wereld'. Particuliere Initiatieven (hier geplaatst onder het filanterale kanaal of, voor Belgische lezers, de vierde pijler) zijn daaren-

tegen 'niet ontstaan [...] omwille van de ontwikkelingssamenwerking' maar '[o]mwille van een confrontatie met de globaliserende wereld'. Voor hen is ontwikkelingssamenwerking 'niet het vertrek- maar wel het eindpunt', al voeren ze in de praktijk projecten uit die 'op de klassieke ontwikkelings-samenwerking lijken'.

Het proces van vermaatschappelijking van ontwikkelingssamenwerking is het resultaat van *push- en pull*-factoren. Er is enerzijds sprake van de hervorming van de verzorgingsstaat. De overheid neemt niet langer de rol op zich van een beschermende vader die van de wieg tot het graf voor zijn burgers zorgt (Arts 2004: 1), maar laat in toenemende mate taken over aan de burger. Die burger eist tegelijkertijd een actievere rol op. Vooral het proces van individualisering maakt dat burgers zichzelf steeds meer zien als 'ontwerpers en uitvoerders' van hun eigen leven (Schnabel 2004: 53). Deze processen resulteren in een 'doe-democratie' met actieve burgers die in verschillende sectoren een rol gaan spelen. Anders gezegd: ze resulteren in een groeiende directe solidariteit (via de samenleving) en een afnemende indirecte solidariteit (via de overheid) (RMO 2013a).

Ook Particuliere Initiatieven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking zijn het resultaat van deze *push- en pull*-factoren en zijn daarmee een uitingvorm van directe solidariteit. Daarnaast is het proces van globalisering van grote invloed op het ontstaan van deze kleinschalige, vrijwillige ontwikkelingsorganisaties. Toegenomen reis- en communicatiemogelijkheden maken dat een groter aantal mensen op de hoogte is van, en geconfronteerd wordt met, de leefomstandigheden van mensen in ontwikkelingslanden. Het is met name een reis of langer verblijf in het buitenland en de confrontatie met armoede waardoor men het besluit neemt om een actieve, directe bijdrage te gaan leveren aan een wereld zonder armoede, ongelijkheid en uitsluiting; een besluit dat vaak snel is genomen.

PI's bestaan uit vier à vijf mensen en hebben een gemiddeld jaarbudget van zo'n 50.000 euro ter beschikking. Dat geld geven ze vooral uit aan projecten op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg in landen als Kenia, Ghana, India en Indonesië. Hoewel dergelijke initiatieven ongetwijfeld al veel langer bestaan (en sommige in de loop der tijd zijn uitgegroeid tot onderdeel van de klassieke actoren), is het idee dat het aantal PI's vooral in de afgelopen tien jaar sterk is gestegen door de hierboven beschreven macro-ontwikkelingen, zoals de hervorming van de welvaartsstaat en

het proces van individualisering en globalisering. Naar schatting telt Nederland momenteel enkele duizenden van deze PI's.

*PI en de gevestigde orde: een schijnhuwelijk?*

De groei van het PI zorgde er ook voor dat de overheid zich in toenemende mate geconfronteerd zag met deze 'alternatieve' spelers op het gebied van internationale samenwerking. Ze vroegen bijvoorbeeld om advies bij de ambassades in de landen waar ze projecten opzetten of ze klopten aan bij het ministerie van Buitenlandse Zaken met het verzoek om financiële ondersteuning. Directe ondersteuning vanuit de overheid lag echter minder voor de hand, al was het maar vanwege de gedachte dat het ondersteunen van vele kleine projecten van vele kleine organisaties de capaciteit van het ministerie verre te boven zou gaan. Tegelijkertijd zag de overheid wel potentieel in deze actieve burgers, en dan vooral vanuit een draagvlakperspectief.

De gedachte daarachter was feitelijk simpel: PI's werden primair gezien als brug om toegang te krijgen tot burgers die niet betrokken waren bij ontwikkelingssamenwerking, om diezelfde burger te vertellen over en te overtuigen van het belang van ontwikkelingssamenwerking en hen zo achter het beleid van de Nederlandse overheid te scharen. Anders gezegd: het Particulier Initiatief werd opgevat als middel om het draagvlak voor internationale samenwerking te versterken of, nog beter, te vergroten. Primair ging het daarbij overigens vooral om het versterken van het belang dat burgers hechten aan ontwikkelingssamenwerking en steun voor het budget dat de Nederlandse overheid daarvoor beschikbaar stelde. Vanuit die gedachte startte de overheid begin jaren negentig onder toenmalig minister Pronk met het subsidieprogramma Kleinschalige Plaatselijke Activiteit (KPA), dat sinds 1994 onder uitvoering van de NCDO viel. In de zestien jaar dat het programma bestond, ondersteunde de overheid via het KPA-programma de Particuliere Initiatieven met 73,5 miljoen euro (Hento 2011).

Onder minister Van Ardenne (2002-2007) werd deze (indirecte) overheidssteun voor het Particulier Initiatief verder uitgebreid. Vijf van de zes toenmalige medefinancieringsorganisaties (Oxfam Novib, Cordaid, ICCO, Hivos en Plan Nederland) openden onder de parapluorganisatie Linkis elk een loket waar PI's terecht konden voor financiële steun. Ook deze gevestigde ontwikkelingsorganisaties zagen draagvlakpotentieel in de actieve groepen van burgers. Uiteraard hoopten zij niet alleen het draagvlak voor

ontwikkelingssamenwerking in algemene zin of het overheidsbeleid in het bijzonder te vergroten via ondersteuning van PI's, maar ook het draagvlak (de bekendheid, de steun) voor hun eigen organisatie. Al met al waren dit 'de vette jaren' voor het Particulier Initiatief. Niet alleen omdat opeenvolgende ministers hun steun uitspraken, maar vooral omdat het aantal financieringsmogelijkheden toenam en beschikbare budgetten stegen (Knapen 2012; TK 2008/2009; Van Ardenne 2004; Van der Velden 2007; TK 2012/2013).

In de opzet van de verschillende ondersteuningsprogramma's werd de instrumentele benadering van het PI, waarin het belang van draagvlak primeerde, goed duidelijk: in ruil voor een financiële bijdrage aan een ontwikkelingsproject werd het PI verwacht activiteiten in Nederland op te zetten. Via deze activiteiten zouden burgers geïnformeerd worden over onder andere de situatie in ontwikkelingslanden en het belang van ontwikkelingssamenwerking. Vreemd genoeg werd de aanname dat het ondersteunen van deze actieve wereldburgers ten goede zou komen aan het draagvlak voor internationale samenwerking niet getoetst door de overheid, noch door de betrokken ontwikkelingsorganisaties. Financieringsorganisaties registreerden het soort activiteiten dat werd opgezet (bijvoorbeeld een informatiebijeenkomst of sponsormiddag) en het aantal en mogelijk type mensen (bijvoorbeeld jongeren) dat daarmee werd bereikt. Inzicht in het daadwerkelijk effect van al deze activiteiten op het draagvlak werd echter niet actief gezocht.

#### *De 'magere jaren'*

Vanaf 2008 vond een kentering plaats. Budgetten werden teruggeschoefd, criteria werden aangescherpt en het aantal financieringsmogelijkheden liep sterk terug. Toenmalig minister Koenders (DGS 2009) stelde dat organisaties die overheidssubsidie ontvingen nog maar maximaal 4% van die subsidie mochten besteden aan het ondersteunen van Particuliere Initiatieven. Nog belangrijker was de bepaling dat projecten van Particuliere Initiatieven die in aanmerking wilden komen voor cofinanciering, moesten aansluiten bij de regionale en thematische focus van de financierende organisaties en dat in de beoordeling van de PI-aanvragen de kwaliteit van het werk in de ontwikkelingslanden centraal moest staan. Waar voordien PI's vooral benaderd waren vanuit hun (vermoedelijke) draagvlakfunctie, stond met deze beleidswijzigingen dus opeens hun beoogde bijdrage aan armoedebestrijding centraal.

De draagvlakfunctie werd echter niet volledig aan de kant geschoven. Een nieuw fonds zag het licht, waar onder andere PI's bij terecht konden voor financiering van hun activiteiten: de Subsidiefaciliteit voor Burgerschap en Ontwikkelingssamenwerking (SBOS). Voorwaarden om in aanmerking te komen voor financiering werden door de minister als volgt omschreven:

[...] of deze voor subsidiëring in aanmerking komen, hangt uiteindelijk af van de mate waarin de activiteit bijdraagt aan verandering van kennis, houding en gedrag in Nederland. In die gevallen waarin activiteiten plaatsvinden in ontwikkelingslanden vind ik dat er aantoonbaar een brug geslagen moet worden tussen 'daar' en 'hier'. Verder moet er een duidelijke betrokkenheid zijn van de lokale bevolking en sprake zijn van positieve effecten op de situatie in ontwikkelingslanden' (TK 2008/2009).

Binnen dit programma stond het versterken van Mondiaal Burgerschap centraal. De criteria voor deze activiteiten waren niet de minste. Mensen turven bij de ingang van een fondsenwervingsbijeenkomst volstond niet langer. Het ging om het opzetten van programma's die in de opzet en uitvoering gericht waren op gedragsverandering 'hier' (in Nederland) met effect 'daar' (in ontwikkelingslanden). In de drie financieringsrondes die dit programma uiteindelijk kende, diende slechts een zeer beperkt aantal PI's een aanvraag in en werden er nog beduidend minder gehonoreerd. De programmadoelstellingen met de sterke nadruk op het versterken van mondiaal burgerschap sloten duidelijk niet aan bij de doelstellingen van PI's. Waar PI's met hun werkzaamheden eerder nog konden manoeuvreren binnen de kaders van de financieringsprogramma's en ook aan de draagvlakeisen konden voldoen, was dit met de strengere eisen binnen SBOS niet langer mogelijk.

### Het Particulier Initiatief als armoedebestrijder

Belangrijker dan die strengere eisen is dat het SBOS-programma tegelijk een laatste stuip trekking van de 'PI's-zijn-goed-voor-draagvlak'-gedachte vormde. Bovendien: het was niet alleen een laatste, maar ook nog een zeer tijdelijke stuip trekking. SBOS was een van de eerste slachtoffers van de toenemende bezuinigingen op internationale samenwerking en heeft slechts



twee jaar gedraaid. Dat versterkt alleen maar de beleidswijziging naar PI's als ontwikkelingsorganisaties die Koenders in 2009 van overheidswege inzette. Die beleidswijziging moet als een belangrijke stap in de goede richting worden gezien.

Voor een deel is het een goede ontwikkeling, omdat de gedachte dat PI's goed zouden zijn in het vergroten van draagvlak voor internationale samenwerking nooit is aangetoond. Onderzoeken van Brok en Bouzoubaa (2006) en van Smeets (2009) laten onafhankelijk van elkaar zien dat als er al sprake zou zijn van een effect op het draagvlak, het zou gaan om een verdieping van het reeds bestaande draagvlak. Met hun activiteiten bereiken veel PI's namelijk vooral mensen die al een zekere betrokkenheid hebben bij ontwikkelingssamenwerking. Preken voor eigen parochie lijkt een feit. Bovendien: de meeste draagvlakactiviteiten die PI's opzetten kunnen worden getypeerd als fondsenwervende activiteiten. En dat waren nu juist de activiteiten die volgens het ministerie niet meer onder de noemer draagvlak mochten vallen (TK 2008/2009).

Zelfs als PI's erin zouden slagen het draagvlak te vergroten of versterken, moet de vraag worden gesteld welk soort draagvlak men dan zou creëren. Zou het dan gaan om algemene steun voor ontwikkelingssamenwerking of juist om steun voor PI's zelf ten koste van de steun voor gevestigde ontwikkelingsorganisaties? En zou het gaan om het creëren van steun voor de meer klassieke vormen van ontwikkelingssamenwerking (waaronder veel van het werk van PI's te scharen is) ten nadele van steun voor structurele verandering?

Wellicht van nog groter belang is het feit dat in die draagvlakgedachte zelden of nooit is gevraagd wat PI's er nu zelf van vinden. Die Particuliere Initiatieven realiseerden zich ongetwijfeld dat aan de basis van de samenwerking tussen hen en gevestigde ontwikkelingsorganisaties verschillende doelen ten grondslag lagen. Ze waren zich ervan bewust dat hun projecten werden medegefinancierd door een aantal gevestigde ontwikkelingsorganisaties omwille van hun veronderstelde bijdrage aan het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking, terwijl ze zelf het bijdragen aan armoedebestrijding als hun belangrijkste doel zagen. Sterker nog: Particuliere Initiatieven erkenden het belang van draagvlakversterking zeker, maar zagen zichzelf niet als de meest aangewezen actoren om hieraan te werken. Die bal legden ze vol overtuiging neer bij de traditionele organisaties, uiteenlopend van internationale organisaties tot de NCDO tot het ministerie van Buitenlandse Zaken (Kinsbergen en Schulpen 2010).

De omslag van draagvlak naar ontwikkelingswerk legt een evenwichtigere basis tot samenwerken tussen de traditionele actoren en het Particulier Initiatief. In toenemende mate wordt in de ondersteuning van het PI ook vertrokken vanuit de gedachte dat PI's een bijdrage willen leveren aan armoedebestrijding en is de aandacht dus verschoven van nationaal (Nederlands draagvlak) naar internationaal (wereldwijde armoedebestrijding). Dat betekent ook meer aandacht voor de kwaliteit van het werk van PI's in ontwikkelingslanden. Die aandacht is terug te vinden in aangescherpte criteria, maar ook in het feit dat het aantal trainingen voor PI's door subsidieverstrekkers vooral vanaf 2010 sterk is toegenomen.

Gezien de kritische geluiden uit meerdere studies naar het PI als ontwikkelingswerker (Brok en Bouzoubaa 2005; Kinsbergen 2006; Chelladurai 2006; Schulpen 2007; Kinsbergen 2007; Kinsbergen 2014) is het begrijpelijk dat in die trainingen groot belang wordt gehecht aan thema's als effectiviteit, eigenaarschap en duurzaamheid. Hoewel deze studies erkennen dat de diversiteit binnen het PI-veld groot is, komen zij over het algemeen tot de conclusie dat PI's er meestal prima in slagen om hun directe doelen te halen, maar dat er vragen moeten worden gesteld over de duurzaamheid van hun interventies. Kort gezegd: de school is gebouwd, 'maar wie betaalt het schoolgeld voor de kinderen over drie jaar en waar komt het geld voor de begeleiding en het onderhoud vandaan?' (Kinsbergen en Schulpen 2010: 36). Recent onderzoek bevestigt dat 'er een relatief grote groep [van PI's] is wiens interventies risico lopen op het gebied van duurzaamheid doordat ze gericht zijn op het bieden van directe vormen van hulp en doordat de betrokkenheid van lokale belanghebbenden vrij beperkt is' (Kinsbergen 2014: 194).

Ongelukkigerwijs volgde op de verandering in de benadering van PI's al snel een forse bezuiniging. Het is al wat langer bekend, maar Nederland heeft zijn positie van 'beste jongetje van de klas' achter zich gelaten en zal vanaf 2014 nog zo'n 0,6% van zijn BNP aan ontwikkelingssamenwerking besteden. Uiteraard zorgde dit voor de nodige onrust in de particuliere ontwikkelingssector, en de gevolgen daarvan werden dan ook snel zichtbaar. Ontslagen volgden, interne koerswijzigingen werden doorgevoerd en prioriteiten werden gesteld. In deze hervormingen komt het PI er bekaaid vanaf. Waar gevestigde ontwikkelingsorganisaties in 2007 nog zo'n 40 miljoen euro ter beschikking stelden, was dit een paar jaar later al gedaald tot ongeveer 10 miljoen euro. Wellicht is de kwestie simpelweg dat men in

economisch slechtere tijden zijn vrienden pas echt leert kennen. Zeker lijkt in ieder geval dat PI's dan weliswaar als belangrijk worden gezien, maar dat ze beslist geen prioriteit zijn voor de traditionele sector.

## Het Particulier Initiatief en de doe-democratie

Het belang dat wordt gehecht aan het PI als versterker van draagvlak is door de jaren heen dus sterk afgenomen. De financiering die nog beschikbaar is voor PI's is in elk geval niet meer zo expliciet als voorheen gericht op de draagvlakfunctie van deze organisaties. Bij het toenemende belang voor de internationale dimensie van Particuliere Initiatieven moeten tegelijk de nodige kanttekeningen bij vooral ook de duurzaamheid worden gezet (Kinsbergen 2014). Is daarmee het belang van PI's op nationaal niveau uitgespeeld? Het antwoord op die vraag is helder: in het geheel niet.

Sinds Prinsjesdag 2013 zijn termen als 'doe-democratie' en 'participatiesamenleving' niet meer weg te denken uit het politieke en maatschappelijke debat. Deze begrippen verwijzen, zoals de VNG-Denktank (2013) dat terecht opmerkt, naar verschillende zaken. Op de eerste plaats uiteraard naar de noodzakelijk geachte bezuinigingen en naar een overheid die zich steeds meer terugtrekt uit verschillende taken die van oudsher hoorden tot de kerntaken van de overheid in een verzorgingsmaatschappij. In termen van onze discussie hier betreft dat feitelijk het proces van vermaatschappelijking, waarvan PI's een van de uitingsvormen zijn.

De participatiemaatschappij verwijst tegelijk naar een 'bepaald ideaal, de overtuiging dat het goed zou zijn als individuele burgers hun lot in eigen hand nemen en op die manier een actieve bijdrage leveren' (VNG-Denktank 2013: 14-15). Dit is hetzelfde ideaal dat verschillende ministers voor ontwikkelingssamenwerking sinds 2000 naar voren hebben gebracht – van minister Van Ardenne, die stelde dat ontwikkelingssamenwerking te lang het speeltje is geweest van overheid en professionals, tot minister Koenders die opriep tot mondiaal burgerschap en daar voor alle duidelijkheid maar aan toevoegde dat het geen vrijblijvende zaak was.

Tot slot kan de participatiemaatschappij in verband worden gebracht met een waarneembare tendens in onze samenleving; met burgers die zich geroepen voelen om meer verantwoordelijkheid te nemen binnen de ouderenzorg, burgers die vinden dat de kinderopvang beter geregeld kan

worden en burgers die een buurtbustraject heropenen dat gesloten werd wegens 'niet rendabel'. En daarmee dus ook met burgers die zich actief opstellen op het terrein van internationale samenwerking en hun eigen ontwikkelingsorganisatie starten.

Of het toejuichen van deze beweging van actieve burgers nu voortkomt uit bezuinigingsoverwegingen (de actieve burger als middel voor het realiseren van een aantal maatschappelijke doelen) of vanuit het gevoel dat deze beweging de sociale cohesie ten goede komt (de actieve burger als doel op zich), vaststaat dat er veel en vaak ook hoge verwachtingen gesteld worden aan de burger. En juist binnen deze discussie over de rol van de burger in de hervormde verzorgingsstaat anno 2014 is er een nieuwe rol weggelegd voor het Particulier Initiatief op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Geen actieve rol met bijhorend nieuw subsidiekader, maar een rol als casus. De bovenstaande reconstructie van de reeds lange samenwerking tussen het PI, de overheid en de gevestigde ontwikkelingsorganisaties levert namelijk een aantal waardevolle inzichten op voor de samenwerking tussen de overheid en actieve burgers en voor het verwachtingsmanagement omtrent de doe-democratie. Deze inzichten sluiten aan bij bevindingen en aanbevelingen uit studies naar burgerinitiatieven in het algemeen en hun interactie met de overheid in het bijzonder (RMO 2013a; RMO 2013b; VNG-Denktank 2013).

Zo leert de hiervoor geschetste reconstructie op de eerste plaats dat de motivatie en doelstelling vanuit de overheid om samen te werken met actieve burgers kraakhelder moet zijn. Om te voorkomen dat overheid en burger binnen de samenwerking andere doelen nastreven, sluit deze doelstelling idealiter aan bij de *raison d'être* van de burgerinitiatieven. Zo is het jarenlange uitgangspunt dat PI's goed zijn voor draagvlak feitelijk misplaatst geweest. PI's herkennen zichzelf daar in ieder geval geenszins in – zoals de geringe belangstelling voor het SBOS-programma al liet zien. De instrumentele benadering van de overheid die de basis vormde van financieringsprogramma's ging voorbij aan de primaire doelstelling van het overgrote deel van Particuliere Initiatieven (armoedebestrijding). Daarmee was de samenwerking vanaf de start tot teleurstelling van beide partijen gedoemd.

Die instrumentele benadering zagen we overigens niet alleen ten aanzien van draagvlak, maar ook wat betreft hun activiteiten in het zuiden. Hier moest het PI ingepast worden in de ideeën van de traditionele sector

over wat goed en fout handelen is. Anders gezegd: het PI is tot op heden vooral benaderd als een fenomeen dat ingepast moet worden in het systeem van de traditionele ontwikkelingssamenwerking. Daarmee is feitelijk getracht deze vorm van directe solidariteit de mores van de indirecte solidariteit aan te meten. Een geforceerde exercitie waarvan de ervaring met PI's leert dat dit weinig tot niet succesvol is geweest.

Daaruit volgt, ten tweede, dat het cruciaal is om de eigenheid van burgerinitiatieven te erkennen in het formuleren van verwachtingen en eventueel beleid ten aanzien van deze groepen actieve burgers. Het onderzoek naar PI's leert ons dat hun functioneren (en zeker ook hun problemen om een duurzame bijdrage te leveren aan armoedebestrijding) voor een groot deel wordt bepaald door hun typische, onderscheidende kenmerken: het vrijwillige karakter, de kleinschaligheid en de afhankelijkheid van hun achterban (Kinsbergen 2014). Wellicht kan daar voor een deel van de PI nog hun weerzin tegen bemoeienis door professionals (i.c. traditionele donoren) aan worden toegevoegd. Het roept de vraag op hoe dat met burgerinitiatieven op andere terreinen is gesteld en plaatst daarmee het ideaal van de participatiemaatschappij in perspectief: het overlaten aan de burger van een aantal maatschappelijke taken kan mogelijk (vergaande) gevolgen hebben voor het soort voorzieningen dat geleverd wordt en voor de kwaliteit daarvan. Het is dan ook noodzakelijk om niet alleen hun eigenheid te erkennen, maar tegelijk ook het idee los te laten dat publieke taken beter (of zelfs maar op kwalitatief gelijke wijze) worden uitgevoerd als ze niet langer door de overheid, maar door de burger worden verricht.

Tot slot rest de vraag wat deze terugblik op ongeveer twintig jaar samenwerking tussen de Nederlandse overheid en het Particulier Initiatief ons laat zien over de 'zin en onzin' van ondersteuning door de overheid. De historie van twintig jaar samenwerking op het gebied van ontwikkelings-samenwerking leert dat er sprake is van een grote discrepantie tussen woorden en daden van de overheid. Terwijl door de jaren heen bewindspersoon na bewindspersoon steun heeft uitgesproken voor het PI, is de daadwerkelijke steun in de afgelopen jaren sterk afgebouwd. In de praktijk is het PI daarmee gedegradeerd tot een voetnoot in het beleid, tot een actor waar niemand goed van lijkt te weten waarom ze daar iets mee zouden moeten en wat ze daar precies mee zouden moeten.

Centraal staat dan de vraag of de overheid de daad bij het woord moet voegen (als je als overheid belang hecht aan PI's, ondersteun ze dan) of,

kijkend naar recente bezuinigingen, juist het woord bij de daad door aan te geven dat de overheid het PI niet als zodanig van belang acht dat actieve financiële ondersteuning noodzakelijk is. Belangrijk hierbij is dat de overheid in haar omgang met burgerinitiatieven twee paden kan bewandelen. Ze kan deze initiatieven zien als vormen van directe solidariteit, van burger tot burger, waar de overheid niets mee te maken moet hebben, of ze kan een dermate grote waarde hechten aan burgerinitiatieven als uitingsvorm van directe solidariteit dat ondersteuning daarvan als wenselijk wordt ervaren. De RMO (2013a) plaatst zich in zijn studie in het tweede kamp en benadrukt het belang voor burgers (en de Nederlandse samenleving) om solidaire ervaringen op te doen. Directe solidariteit is dan een middel om 'de waarde van solidariteit weer te voelen' (RMO 2013a: 63). Bovendien kunnen deze ervaringen het draagvlak voor indirecte solidariteit versterken (RMO 2013a: 64).

Voor burgerinitiatieven waarin mensen zich inzetten voor het welzijn van anderen is het maar de vraag of deze oproep te ondersteunen valt. Deze oproep kent namelijk opnieuw een instrumenteel uitgangspunt: burgerinitiatieven worden ingezet als middel om solidariteit te kweken en om steun voor solidariteit van overheidswege te creëren. Op het eerste gezicht een onschuldige oproep, maar niet wanneer het opdoen van solidaire ervaringen in een soort solidaire experimententuin mogelijk negatieve effecten heeft op (de kwaliteit van) het leven van anderen, zoals het geval kan zijn bij PI's die actief zijn op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

De erkenning van de eigenheid en het eigenaarschap van PI's lijkt in eerste instantie vooral een zeker *laissez faire*-houding van de overheid te vereisen. De met die erkenning samenhangende noodzakelijke acceptatie dat ze hun werk anders en wellicht slechter doen wijst juist in de richting van sturing door de overheid, een sturing die de eigenheid en het eigenaarschap echter juist ondergraaft. Om in termen van Bigboss (Van den Heuvel 2008) te spreken: is het mogelijk en nodig om de schuldgevoelens in goede banen te leiden? En wie bepaalt dan wat de goede banen zijn? Eenvoudige oplossingen voor dit dilemma zijn niet te geven. Wellicht start het wel allemaal met het inzicht dat dit een centraal en reëel dilemma is en niet alleen rondom PI's, maar feitelijk rondom het gehele idee van de doe-democratie. Pas dan kan actief worden gezocht naar oplossingsrichtingen – en wellicht wel in eerste instantie voor Particuliere Initiatieven.

## Literatuur

- Ardenne, A. van (2004). *Betrokken burgers spelen een grote rol bij armoedebestrijding*. *Onze Wereld*, 6, 13-14.
- Arts, W. (2004). Verzorgingsstaat, qui vadis? In: W. Arts, H. Entzinger, R. Muffels (red.), *Verzorgingsstaat vaar wel* (p. 9-40). Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Beerends, H. en M. Broere (2004). *De bewogen beweging. Een halve eeuw mondiale solidariteit*. Amsterdam: KIT Publishers.
- Berg, E. van den, en I. de Goede (2012). *Particuliere Initiatieven in Ontwikkelingssamenwerking. Een casestudie naar nieuwe verbanden in de Nederlandse civil society*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Boonstoppel, E. en A. van Elfrinkhof (2013). *Nederlanders en de wereld 2013*. Amsterdam: NCDO (Onderzoeksreeks 15).
- Brok, M. en H. Bouzoubaa (2005). *Particuliere Initiatieven op het gebied van ontwikkelingssamenwerking*. Masterscriptie. Nijmegen/Amsterdam: Radboud Universiteit Nijmegen/ NCDO.
- CAF (2013). *World Giving Index 2013 – a global view of giving trends*. London: Charities Aid Foundation.
- Chelladurai, S. (2006). *Private Initiatives: SBP Projects of Cordaid in India*. Den Haag: Cordaid (niet gepubliceerd evaluatierapport).
- Develtere, P. en J. Stessens (2006). *De vierde pijler van de ontwikkelings-samenwerking in Vlaanderen: de opmars van de levensverbeteraar*. Leuven: HIVA/Katholieke Universiteit Leuven.
- DGIS (2009). *Medefinancieringsstelsel 2011-2015 (MFS II)*. Den Haag: DGIS/ Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Hento, I. (2011). Wat kunnen we leren van 16 jaar KPA-subsidie? In: Hento, I., L. Schulpen, A. Groot Kormelinck en E.J. Stroes (2011), *Terugblik op 16 jaar kleine plaatselijke activiteiten*. Amsterdam: NCDO.
- Heuvel, A. van den (2008). *Een zonnig eiland*. Breda: De Geus.
- Kinsbergen, S. (2006). *Private Initiatives and Established NGO's in Post Tsunami Sri Lanka – Comparing the Participation of Local Partners and Beneficiaries in Tsunami-projects of Private Initiatives and Established NGO's*. Masterscriptie. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen, CIDIN.
- Kinsbergen, S. (2007). *Particuliere initiatieven op het gebied van ontwikkelings-samenwerking – de risico's van het vak*. Post-doctoraalscriptie. Nijmegen-Hilversum: Radboud Universiteit Nijmegen, CIDIN-Wilde Ganzen.

- Kinsbergen, S. (2014). *Behind the Pictures. Understanding Private Development Initiatives*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kinsbergen, S. en L. Schulpen (2010). *De anatomie van het PI. Resultaten van vijf jaar onderzoek naar Particuliere Initiatieven op het terrein van ontwikkelingssamenwerking*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Knapen, B. (2012). Toespraak minister Ben Knapen, 4 februari 2012 ter gelegenheid van het 40-jarig bestaan van de NCDO, Amsterdam. Geraadpleegd op 31-4-2012 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2012/02/04/toespraak-knapen-jubileum-ncdo-4-februari-2012.html>
- RMO (2013a). *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (2013b). *Terug treden is vooruit zien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Schnabel, P. (2004). Het zestiende Sociaal en Cultureel Rapport kijkt zestien jaar vooruit. In: *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel rapport 2004* (p. 45-89). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schulpen, L. (2007). *Development in the 'Africa for beginners'. Dutch Private Initiatives in Ghana and Malawi*. Nijmegen: CIDIN.
- Smeets, A. (2009). *Private Initiatives and the challenge of public support. Viewpoints of PIs on Public Support and the way they give form to it in practice*. Masterscriptie. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- TK (2008/2009). *Beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking*. Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 11 mei 2009. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008/2009, 31250, nr. 58.
- TK (2012/2013). Antwoord van minister Ploumen van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (ontvangen 3 mei 2013) op vragen van het lid Agnes Mulder (CDA) over het bericht dat het subsidieplafond van de Subsidiefaciliteit Burgerschap en Ontwikkelingssamenwerking (SBOS) voor het jaar 2013 is vastgesteld op nul (ingezonden 28 februari 2013). Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, Handelingen, aanhangsel nr. 2148.
- Velden, F. van der (red.) (2007). *Wereldburgerschap. Handreikingen voor het vergroten van draagvlak voor mondiale vraagstukken*. Assen: Van Gorcum.
- VNG-Denktank (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger – over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.



- Wiepking, P., R. Bekkers, B. Gouwenberg, T. Schuyt, E.E. Mariani, S.C.H. Wijs, M.P. Weiland en J.H. Smit (2007). Geven door huishoudens en individuen. In: T. Schuyt, B. Gouwenberg, R. Bekkers, M.M. Meijer en P. Wiepking (red.), *Geven in Nederland 2007: Giften, legaten, sponsoring en vrijwilligerswerk* (p. 31-69). Amsterdam: Reed Business Education.
- WRR (2006). *De verzorgingsstaat herwogen. over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2012). *Vertrouwen in Burgers*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.