

Beleidsreactie op IOB bevindingen

Capaciteitsopbouw is cruciaal voor ontwikkeling en zelfredzaamheid. Op basis van ervaringen uit het verleden is enige jaren geleden besloten om capaciteitsontwikkeling niet langer te steunen via aparte technische assistentieprojecten, maar het te integreren in bestaande programma's. Dit bleek niet altijd eenvoudig. Bovendien maakt de integratie het zicht op de resultaten van capaciteitsontwikkeling door de vervlechting met andere doelen, minder duidelijk. De IOB evaluatie "Facilitating Resourcefulness" is dan ook bijzonder welkom. Het rapport brengt een groot aantal leerzame veldervaringen in beeld en trekt lessen die kunnen helpen bij de verdere integratie van capaciteitsopbouw in het ontwikkelingsbeleid.

In deze beleidsreactie geef ik aan hoe ik de lessen uit de evaluatie in de praktijk zal brengen. Daarmee kan het onderstaande ook beschouwd worden als de uitvoering van mijn toezegging – in het AO van 20 april jongstleden over SNV – de Kamer een notitie te doen toekomen met daarin vervat een visie op capaciteitsopbouw.

I Methodologie en opzet

In het IOB-onderzoek staat de capaciteitsontwikkeling van Zuidelijke organisaties centraal. Voor de evaluatie is het door ECDPM ontwikkelde conceptueel kader van de five 'core capabilities' (de 5 C's) gebruikt. Daarbij wordt gekeken naar de volgende vijf kernvermogens van capaciteit; 1. *Het vermogen om te handelen en zich in te zetten*, 2. *Het vermogen om producten en diensten te leveren*, 3. *Het vermogen om relaties aan te gaan*, 4. *Het vermogen om zich aan te passen en te vernieuwen* en 5. *Het vermogen om samenhang in de organisatie te handhaven*.

IOB heeft ervoor gekozen om niet steekproefsgewijs cases te selecteren maar om deelnemende organisaties cases aan te laten dragen die naar hun idee de grootste mogelijkheden tot leren boden. Uiteindelijk zijn 26 cases geëvalueerd waarbij zowel Nederlandse steun aan de publieke sector (6 cases) als aan de private sector en Ngo's (20 cases) is onderzocht. De evaluatie betreft dus geen representatieve steekproef op basis waarvan algemeen geldende uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van de betreffende organisaties op het gebied van capaciteitsopbouw. Wel kunnen uit de onderzochte gevallen belangrijke lessen worden getrokken. Hieronder zal ik aangeven welke gevolgen deze lessen hebben voor het beleid. Eerst zal ik kort stil staan bij het huidige Nederlandse beleid en de belangrijkste bevindingen uit het rapport.

II Huidig beleid

Capaciteit refereert aan het vermogen van mensen, organisaties en samenlevingen om hun eigen zaken succesvol te behartigen. Versterking van capaciteit werkt het beste als het een endogeen proces is, geen aparte, op zichzelf staande activiteit die door een donor wordt verzorgd, maar integraal onderdeel van een breder ontwikkelingsprogramma.

De lokale en landenspecifieke context en de ruimte voor flexibiliteit zijn daarbij van groot belang. Dat geldt des te sterker naarmate de problematiek waarvoor een oplossing moet worden gevonden complexer is. Simpelere problemen zijn minder gevoelig voor context; hiervoor kunnen vaak elders beproefde oplossingen worden overgenomen¹. Goede voorbeelden hiervan zijn vaccinatiecampagnes of scholenbouw. Ontwikkelingssamenwerking houdt zich echter vaak bezig met complexe problemen, bijvoorbeeld goed bestuur, kwalitatief beter onderwijs, grotere rechtszekerheid, duurzame landbouw of private sector ontwikkeling. Juist dan zijn aandacht voor de context en ruimte voor flexibiliteit van groot belang.

Internationaal is de aandacht voor capaciteitsontwikkeling sterk toegenomen. Het sterk technische karakter van 'simpele' exogene capaciteitsversterking in de vorm van technisch advies, training en

¹ Zie 'Capability Traps?', Pritchett, Woolcock and Andrews, Centre for Global development, 2011

materialen als auto's, computers e.d. kwam bloot te staan aan kritiek. De kritiek richtte zich vooral op de strijdigheid met lokaal eigenaarschap. In de Accra Agenda voor Actie² zijn daarom belangrijke passages gewijd aan effectieve capaciteitsversterking, waarin begrippen als eigenaarschap, gebruik van lokale systemen en vraagsturing centraal staan. De Nederlandse ontwikkelingsamenwerking zoekt al geruime tijd naar een goede toepassing van de nieuwe inzichten. Met de afschaffing van klassieke technische assistentie lag de vraag op tafel hoe capaciteit het best ondersteund kan worden. Eind jaren 90 werd besloten om langere termijn uitzendingen van deskundigen en uitvoering van individuele/ad hoc projecten in de bilaterale OS sterk terug te dringen. Vervolgens is gekozen voor ondersteuning van programma's van het partnerland zelf, uitgevoerd door lokaal personeel met gebruikmaking van landensystemen en lokale verantwoordingsmechanismen. De benadering van capaciteitsontwikkeling als institutionele ontwikkeling, zoals die plaats vond in het kader van bijvoorbeeld de sectorale benadering en bij begrotingssteun, heeft veel verbeterd, maar bleek een proces van lange adem. Nederland koos er daarbij voor gezamenlijk op te trekken met grote donoren als Wereldbank, Europese Unie en DFID. Ook het IMF heeft hierin een belangrijke rol vervuld. Ook is ingezet op niet-gouvernementele organisaties als kanaal voor capaciteitsversterking via langjarige partnerschappen met lokale organisaties.

In 2009 heeft het ministerie door middel van een 'handreiking capaciteitsontwikkeling' meer vorm trachten te geven aan de faciliterende en ondersteunende rol van OS voor endogene ontwikkeling. Daarbij is, net als in de IOB-evaluatie, gebruik gemaakt van het door ECDPM ontwikkelde conceptueel kader van vijf 'kern-vermogens' (zie hierboven).

III Bevindingen van IOB

De IOB-evaluatie bevestigt het belang van capaciteitsontwikkeling voor zelfredzaamheid en geeft met de notie van endogeniteit een dieper inzicht in de betekenis en opportuniteit van de afspraken die in de Accra Agenda voor Actie over eigenaarschap en vraagsturing zijn gemaakt. De IOB studie bevestigt de keuze die in het beleid is gemaakt voor de vijf kernvermogens, maar spoort wel aan om diepgaander te doordenken hoe over de volle breedte van ontwikkelingssamenwerking de prikkels, die uit samenwerking voortvloeien, in een specifieke context inwerken op lokale capaciteit. Het is kortom tijd voor een volgende stap om tot effectievere capaciteitsversterking te komen.

De IOB-evaluatie draagt bij aan een betere integratie van capaciteitsontwikkeling in het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. De evaluatie geeft een aantal bevindingen, zoals hieronder kort beschreven. Gezien de samenhang tussen bevinding 1 en 4 zijn deze samengevoegd.

1. Bevinding 1 en 4: De meeste Zuidelijke organisaties versterkten hun capaciteit in meerdere of mindere mate. In 20 van de 26 gevallen bleken de geëvalueerde organisaties daadwerkelijk de capaciteit te hebben versterkt. De duurzaamheid van deze resultaten is afhankelijk van o.a. politieke en economische ontwikkelingen en randvoorwaarden binnen de organisaties zoals goed leiderschap, inspelen op vragen van de bevolking en een cultuur die is gericht op verantwoorden en leren. De evaluatie kon voor 50% van de gevallen een positieve relatie vaststellen tussen de Nederlandse steun en de capaciteitsversterking van de Zuidelijke organisaties.
2. Bevinding 2: De mate waarin positieve veranderingen in de 5 C's ertoe leidden dat Zuidelijke organisaties hun doelstelling(en) wisten te bereiken, is grotendeels onduidelijk. De Zuidelijke organisaties beschikken te weinig over betrouwbare informatie om hier een uitspraak over te kunnen doen. De mate waarin zij hun doelen bereiken is moeilijk vast te stellen omdat uit de evaluatie blijkt dat de betrokken organisaties moeite hebben om hun doelstellingen voldoende concreet te maken en hun doelbereik te evalueren.
3. Bevinding 3: Voor Zuidelijke non-gouvernementele en publieke organisaties zijn donorfondsen belangrijk om te kunnen functioneren. Voor de Zuidelijke non-gouvernementele organisaties

² Accra Agenda for Action, 3d High level Forum on Aid Effectiveness, 2008

kunnen donorfondsen zelfs cruciaal zijn om te kunnen overleven. De organisaties zijn zich er daarom bewust van dat hun vermogen om externe fondsen te verwerven van groot belang is.

4. Bevinding 5: Het Nederlandse OS-beleid is gunstig voor het bevorderen van capaciteitsopbouw van Zuidelijke organisaties maar kan verder worden ontwikkeld. Het Ministerie is er slechts ten dele in geslaagd capaciteitsopbouw te integreren en te operationaliseren in het eigen beleid. Dit heeft geleid tot gebrek aan effectief management van ondersteuning aan het lokale proces van capaciteitsontwikkeling.
5. Bevinding 6: Het 5 C model dat voor deze evaluatie ontwikkeld is, is een solide methodologie, maar voor bredere toepassing zullen Zuidelijke organisaties, donoren en andere actoren binnen de ontwikkelingssamenwerking de methodologie moeten verbeteren en aanpassen.

III. Implicaties voor uitvoering beleid

Ik wil hieronder ingaan op de implicaties van de bovenstaande bevindingen. Ik volg hierbij de vier lessen die de evaluatie heeft getrokken:

Les 1 Ontwikkelingssamenwerking dient: a) ruim baan te geven aan de omgeving en eigenschappen van Zuidelijke organisaties (het endogene karakter); b) Zuidelijke organisaties te stimuleren hun dienstverlening te enten op hun samenleving en doelgroepen. c) Zuidelijke organisaties te stimuleren om te leren van hun praktijkervaring en de aannames van hun beleid ter discussie te stellen; en d) van Zuidelijke organisaties te vragen hun praktijk en doelbereik deugdelijk te monitoren en te evalueren.

Deze les benadrukt het belang van endogene processen voor ontwikkeling en het belang rekenschap te kunnen afleggen aan de doelgroep. Donoren kunnen het ontwikkelingsproces stimuleren door de juiste prikkels te kiezen. Het gaat dus niet over het opzetten van (aparte) capaciteitsopbouwprojecten maar over onze manier van werken.

In de Nederlandse interventiestrategie zal daarom explicieter dan voorheen een relatie worden gelegd met de eigen doelen van de Zuidelijke organisatie. Hierdoor wordt tevens de kans vergroot dat de resultaten van het door Nederlandse gesteunde programma na afloop door de partnerorganisatie in stand kunnen worden gehouden. Ook zal vanaf het begin van de interventie een plan voor uitfasering van de steun onderdeel uitmaken van de strategie voor Zuidelijke Non-gouvernementele organisaties. In het MFSII selectietraject bijvoorbeeld diende de aanvrager al aan te tonen een beleid te voeren dat gericht is op verzelfstandiging van de Zuidelijke organisatie(s).

De les raakt ook aan het vraagstuk van hulpafhankelijkheid. Het is bekend dat organisaties met een financieringsmodel met veel projecten die een korte looptijd kennen, het risico lopen de lange termijn strategie en doelstellingen ondergeschikt te maken aan het vervullen van de wensen van donoren. Vooral voor organisaties die veel wisselende donoren kennen leidt dat gemakkelijk tot donorgericht gedrag dat ten koste gaat van de effectiviteit en efficiency van de organisatie om hun eigen doelen te bereiken.

De alliantievorming onder Nederlandse ontwikkelingsorganisaties in het kader van MFSII zal als impuls dienen voor betere samenwerking. Het High Level Forum on Aid Effectiveness in Busan moet later dit jaar een impuls geven aan betere afstemming op lokaal en internationaal niveau. Bovendien zouden Nederlandse ontwikkelingsorganisaties moeten onderzoeken of de krachten niet verder gebundeld kunnen worden om zo meer ruimte te creëren voor het streven van Zuidelijke organisaties om hun eigen koers te volgen.

De les laat ook de uitdaging zien voor het Nederlands beleid om ruimte te creëren voor de Zuidelijke organisaties om hun relevantie voor hun doelgroep te versterken. Het is bijvoorbeeld opvallend dat bijna geen enkele Zuidelijke organisatie het belang van gender als aspect van capaciteitsontwikkeling benadrukte terwijl dit wel een belangrijke factor is voor de wijze van dienstverlening aan de eigen samenleving.

Het meten van effect op de doelgroep is van belang om veranderingen te kunnen signaleren en de juiste beslissingen te nemen. Een lerende organisatie kan inspelen op nieuwe kansen en zich aanpassen aan de veranderingen in haar omgeving. Ook Nederland als donor heeft er belang bij de prestatie en de relevantie van de organisatie in relatie tot zijn doelstellingen in beeld te brengen. Echter, ontwikkeling is een complex proces waaraan vele interne en externe factoren ten grondslag liggen en het is dan ook niet altijd eenvoudig om de mate van verandering en de onderliggende (belemmerende en succes-) factoren in kaart te brengen. Het Ministerie zal samen met de Nederlandse ontwikkelingsorganisaties nagaan hoe Zuidelijke organisaties ondersteund kunnen worden bij het concretiseren van hun doelstellingen en het opzetten van eigen monitoring- en evaluatiesystemen.

In het monitoringsprotocol van de MFSII Allianties wordt al nadrukkelijk gevraagd ook de capaciteitsversterking op basis van de 5 C's te monitoren. De MFSII Allianties zullen vanaf 2013 rapporteren welke bijdrage ze hebben geleverd ten aanzien van de MDG doelstellingen, versterking van het maatschappelijk middenveld, lobby en advocacy, maar ook capaciteitsversterking van partnerorganisaties. Door jaarlijks de stand van zaken op te nemen en hierover te rapporteren kunnen interventiestrategieën waar nodig worden bijgesteld. Ook in de bilaterale Ontwikkelingssamenwerking wordt in de instructie voor de strategische meerjarenplannen gevraagd om de capaciteit van de partnerorganisaties en de overheid in de analyse en toekomstige programmering te betrekken.

Les 2 Ontwikkelingssamenwerking dient er rekening mee te houden dat het tijd en inspanning kost voordat Zuidelijke organisaties externe expertise – die relevant is- doeltreffend kunnen toepassen; het traject is risicovol en verloopt vaak onvoorspelbaar.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van capaciteitsontwikkeling is gericht op het aanmoedigen van langdurige samenwerkingsverbanden, op eigenaarschap en aansluiting bij landensystemen. De vaak onvoorspelbare en risicovolle lokale ontwikkelingen nopen tot flexibiliteit. Daarom hanteert Nederland ook een gedelegeerd model in de bilaterale samenwerking, waardoor ambassades de ruimte krijgen om flexibel in te spelen op zich wijzigende lokale omstandigheden. Nederland steekt hierbij gunstig af in vergelijking met andere donoren. Nederland zal dit beleid voortzetten en, waar nodig, verbeteren. Gelukkig kan worden vastgesteld dat er internationaal politiek meer aandacht komt voor dit onderwerp – zie bijvoorbeeld ook de verklaringen van de G20 hierover –, maar ook dat het specifieke onderwerp zich in toenemende belangstelling van de wetenschap mag verheugen. Dat betekent dat steeds meer helderheid ontstaat over hoe capaciteitsontwikkeling verloopt en ondersteund kan worden. Dat betekent niet dat 'we het nu wel weten'. Ik neem de ervaringen uit de IOB case studies dan ook graag ter harte.

Les 3 Vernieuwende vormen van capaciteitsontwikkeling kunnen beter al tijdens de uitvoering geëvalueerd worden om zowel inzicht te krijgen in de daadwerkelijke mogelijkheden hiervan als in de vereisten te stellen aan externe partijen om een doeltreffende bijdrage te leveren.

Het is belangrijk om evaluaties uit te voeren die het werkelijke potentieel van innovatieve benaderingen voor ondersteuning van capaciteitsontwikkeling onderzoeken. Het is noodzakelijk om duidelijk te krijgen wat van externe actoren gevraagd wordt om deze processen professioneel te ondersteunen. Het Ministerie zal dit najaar een conferentie organiseren om met het Nederlandse maatschappelijk middenveld, enkele Zuidelijke organisaties en de Nederlandse kennisinstituten dieper in te gaan op deze en andere lessen.

Zoals eerder aangegeven is in het MFS II programma het 5C raamwerk al deel van het monitoringsysteem. Op basis van de daar opgedane ervaringen zal de methodologie verder uitgewerkt worden.

In bilaterale ontwikkelingsamenwerkingsprogramma's zal worden bezien in hoeverre de 5 C's ook gehanteerd kunnen worden als handreiking voor het in kaart brengen van institutionele capaciteit binnen een speerpunt als geheel (en niet alleen op het niveau van afzonderlijke organisaties) en voor het definiëren en meten van de mate van zelfredzaamheid. Deze inzichten kunnen verdere eisen stellen aan onze manier van werken. Het 5 C raamwerk zal dan ook gebruikt worden bij de verdere verbetering van het capaciteitsontwikkelingsbeleid.

Les 4 Ontwikkelingssamenwerking zal veel moeten investeren in de ontwikkeling van expertise waar Zuidelijke organisaties om vragen: te kunnen leren van hun praktijkervaringen en te kunnen leren om de aannames van hun beleid ter discussie te stellen.

Het is duidelijk dat er met de keuze voor endogene capaciteitsontwikkeling een belangrijke stap is gezet. Het is ook duidelijk dat daarmee de opdracht aanmerkelijk complexer is geworden en dat ook Nederland moet blijven investeren en bijstellen om effectiever te worden. Meer inzicht en begrip voor de vraag van Zuidelijke organisaties vraagt om een vertrouwensrelatie en competenties die dit mogelijk maken. Door te kiezen voor minder thema's en landen is er meer ruimte voor de opbouw van expertise over de specifieke context per thema en per land.

De eerder genoemde conferentie over capaciteitsontwikkeling zal een bijdrage leveren aan de discussie over de vereiste deskundigheid, ervaring en competenties voor effectieve ondersteuning van capaciteitsontwikkeling. Hiermee geef ik deels gevolg aan de moties van respectievelijk Ferrier C.S. en Ferrier en Hachchi van juni jongstleden (32605, nr 7 en 8) die het belang van kennis in ontwikkelingssamenwerking onderstrepen. Een aparte brief over het kennisbeleid zal de Kamer zoals toegezegd vóór de begrotingsbehandeling toekomen.