



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

1603

Hoe doorbreken we de vicieuze cirkel

Evaluatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in de Palestijnse Gebieden (2008-2014)

evaluatie Nieuwsbrief # 1603 | Hoe doorbreken we de vicieuze cirkel | Evaluatie Nieuwsbrief # 1603 | Hoe doorbreken we de vicieuze cirkel | Evaluatie Nieuwsbrief # 1603 | Hoe doorbreken we de vicieuze cirkel

Bevindingen

- De bezetting van de Palestijnse Gebieden door Israël en de zwakke positie van de Palestijnse Autoriteit waren de grootste beperkende factoren voor de effectiviteit van het Nederlandse OS-programma in de Palestijnse Gebieden.
- Het Nederlandse beleid voor de Palestijnse Gebieden was ambitieus, maar realistisch. Binnen de beperkingen van de complexe politieke context heeft Nederland bewuste, strategische keuzes gemaakt.
- Nederland heeft eraan bijgedragen dat een fundament is gelegd voor een Palestijnse staat. Het heeft niet veel bijgedragen aan de ontwikkeling van een gezonde Palestijnse economie.
- Het Nederlandse programma was grotendeels relevant vanuit het perspectief van de Palestijnse bevolking, de Palestijnse Autoriteit, de Europese Unie en het algemene en thematische Nederlandse ontwikkelingsbeleid.
- Er werden geen grote onregelmatigheden gerapporteerd in de besteding van donorgelden. Corruptie komt relatief weinig voor in de Palestijnse Gebieden. Patronage en vriendjespolitiek zijn echter wijdverbreid.

Lessen

- Nederland moet de kritische dialoog met Israël voortzetten over verbetering van de omstandigheden die nu de effectiviteit van de Nederlandse hulp aan de Palestijnse Gebieden ondermijnen.
- De Palestijnse Autoriteit moet haar verantwoordelijkheid nemen voor de ontwikkeling van de staat en de economie, haar draagvlak bij de Palestijnse bevolking en haar geloofwaardigheid bij de donoren.
- De Europese Unie moet haar invloed bij Israël meer inzetten om de belangrijkste factoren ter discussie te stellen die de effectiviteit van de ontwikkelingsinspanningen negatief beïnvloeden.
- Nederland moet het maatschappelijk middenveld in de Palestijnse Gebieden ondersteunen om een prominenter rol te vervullen. De rol van het maatschappelijk middenveld als kritische waarnemer en campagnevoerder is belangrijk om ervoor te zorgen dat de autoriteiten verantwoording blijven afleggen.

Context

Nadat Israël in 1948 onafhankelijk was geworden, werden veel Palestijnen gedwongen te verhuizen, of zij ontvluchtten het gebied en werden vluchtelingen. Het vluchtelingenprobleem is nog altijd niet opgelost en door de bevolkingsgroei neemt het aantal vluchtelingen nog steeds toe. Daarnaast is de Israëlische bezetting van de Westelijke Jordaanoever een van de meest bepalende factoren voor de politieke economie van de Palestijnse Gebieden. Sinds 1967 is het Israëlische beleid erop gericht de Palestijnse bevolking economisch, geografisch en qua ontwikkeling te beperken. Het onderwerpt de Palestijnen aan strikte regels met betrekking tot bewegingsvrijheid en toegang, gebruik van essentiële hulpbronnen, handel en economische ruimte. Israëlische nederzettingen in de bezette Palestijnse gebieden veroorzaken veel spanning en zorgen ervoor dat Palestijnen in grote delen van de Palestijnse Gebieden uitgesloten worden van deelname aan besluitvorming. Dit alles belemmert de economische en institutionele ontwikkeling van de Palestijnse Gebieden. Geweld van zowel Israëlische als Palestijnse zijde versterkt deze situatie.

Sinds 1994, toen de Palestijnse Autoriteit werd opgericht, geeft de Nederlandse regering ontwikkelingshulp aan de Palestijnse Gebieden. Het uiteindelijke doel hiervan is om bij te dragen aan de oprichting van twee staten, Israël en een onafhankelijk en democratisch Palestina, die naast elkaar leven in vrede, veiligheid en wederzijdse erkenning op basis van een onderhandeld vredesverdrag. Nederland is zich ervan bewust dat dit doel niet eenvoudig te realiseren is, omdat het afhangt van veel factoren waarop Nederland geen invloed heeft. Desondanks is het goed om een ambitieuze doelstelling te hebben en zich te richten op een ideaal als een stip aan de horizon.



De Palestijnse Gebieden behoren tot de grotere ontvangers van Nederlandse ontwikkelingshulp. Dit rechtvaardigde een uitgebreide evaluatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in de Palestijnse Gebieden tussen 2008 en medio 2014. De evaluatie richt zich voornamelijk op ontwikkelingssamenwerking en de mate waarin deze bijdraagt aan een functionerende Palestijnse staat, een levensvatbare Palestijnse economie en politieke stabiliteit. Nederlandse verleende zijn steun via bilaterale, multilaterale en particuliere kanalen. In de evaluatie wordt bijzondere aandacht geschonken aan het bilaterale programma en voor de themagebieden landbouw, veiligheid, justitie, gemeentelijke

ontwikkeling, mensenrechten en humanitaire hulp. Nederland heeft tussen 2008 en medio 2014 in totaal ongeveer EUR 415 miljoen uitgegeven in de Palestijnse Gebieden.

Tegen de achtergrond van de Israëlische bezetting lijken de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen vast te zitten in een vicieuze cirkel van politieke conflicten, instabiliteit en hulpafhankelijkheid. Deze vicieuze cirkel kan Nederland niet alleen doorbreken. Dat vergt gelijktijdige politieke inspanningen van de Palestijnse Autoriteit, Israël en de internationale gemeenschap, met name de Verenigde Staten van Amerika, de Europese Unie en de Arabische landen.

Belangrijkste bevindingen

Twee belangrijke factoren beperken de effectiviteit van het Nederlandse programma

De bezetting van de Palestijnse Gebieden door Israël is een van de twee meest belemmerende factoren voor de effectiviteit van het Nederlandse programma in de Palestijnse Gebieden. Negatieve effecten op de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking waren de vernieling en stagnatie van landbouw- en waterprojecten, het dwarsbomen van exportplannen, het gebrek aan langetermijninvesteringen in de landbouw door private partijen, de aanhoudende noodzaak van vluchtelingen hulp en het gebrek aan voortgang op het gebied van de mensenrechten. De tweede grote beperkende factor is de zwakke positie van de Palestijnse Autoriteit. De legitimiteit daarvan is met de jaren afgebrokkeld en zij heeft ook geloofwaardigheid verloren door inadequate dienstverlening en het gebrek aan initiatieven voor economische ontwikkeling. De zwakte van de Palestijnse Autoriteit had een negatieve invloed op door Nederland ondersteunde programma's voor structurele versterking van de veiligheidstroepen en de drie belangrijkste juridische instanties. Bij het ontwerpen van het beleid en het programma voor de Palestijnse Gebieden heeft Nederland rekening gehouden met de genoemde beperkingen.

Het Nederlandse beleid voor de Palestijnse Gebieden was ambitieus, maar realistisch

Het uiteindelijke doel, een tweestatenoplossing en vrede tussen Israël en een toekomstige Palestijnse Staat, is ambitieus te noemen. Nederland heeft dit ambitieuze doel realistisch benaderd en het opgesplitst in haalbare deeldoelstellingen. Het heeft een goede balans bewaard tussen een ambitieus einddoel en realistische deeldoelstellingen en programmatische doelstellingen. Nederland was zich ook bewust van de complexe context en de vele politieke en economische belangen waarop het geen invloed had. Gezien de genoemde beperkingen heeft Nederland strategisch goede en relevante keuzes gemaakt. Het beleid was veelzijdig, met een bewuste focus op een beperkt aantal belangrijke sectoren. Bovendien richtte de Nederlandse aanpak zich op concrete doelen.

Nederland heeft eraan bijgedragen dat er een fundament is gelegd voor een Palestijnse staat.

Nederland heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van belangrijke Palestijnse instanties: een tot op zekere hoogte functioneel en verantwoordelijk rechts- en veiligheidssysteem, inclusief de aanwezigheid van waakhonden, zoals een onafhankelijke

mensenrechtenorganisatie. Ook is een actief maatschappelijk middenveld ontwikkeld. De instanties zijn ontstaan dankzij voortdurende steun die deels werd geboden en gecoördineerd door Nederland. Minder succesvol was Nederland als het gaat om een bijdrage aan een levensvatbare Palestijnse economie. Zolang niet is voldaan aan bepaalde voorwaarden, zoals onbeperkte export, geografisch aangrenzende gebieden, beschikking over land en hulpbronnen en veiligheid, zullen grote langetermijninvesteringen uitblijven. Daarmee blijft het doel van een levensvatbare economie ver buiten bereik.

Het programma was relevant vanuit het perspectief van de Palestijnse bevolking.

Het Nederlandse programma was grotendeels relevant vanuit het perspectief van de Palestijnse bevolking, de Palestijnse Autoriteit, de Europese Unie en het algemene en thematische Nederlandse ontwikkelingsbeleid. De door Nederland ondersteunde interventies hebben ertoe bijgedragen dat veel dringende behoeften van de Palestijnse bevolking in alle sectoren werden bevredigd. Nederland heeft ook bijgedragen aan het voldoen aan de principes van het Europees Nabuurschap: stabiliteit, behoorlijk bestuur, veiligheid en welzijn. De relevantie van het Nederlandse algemene en thematische ontwikkelingsbeleid was groot; in sommige gevallen leek het zelfs alsof het beleid was ontwikkeld met de situatie in de Palestijnse Gebieden in het achterhoofd. Binnen de donorgemeenschap vervulde Nederland een actieve rol, gericht op coördinatie en samenhang.

Geen grote onregelmatigheden in de besteding van donorgelden

Corruptie in de vorm van omkoping, verduistering en onrechtmatige verrijking komt relatief weinig voor in de Palestijnse Gebieden. Patronage en vriendjespolitiek zijn echter wijdverbreid. Er werden geen grote onregelmatigheden geconstateerd in de besteding van donorgelden. Financiële steun aan de Palestijnse Gebieden is aan strenge controle onderhevig. In alle ondersteunde programma's en projecten was er veel aandacht voor de juiste besteding van gelden. Er waren standaard strenge interne en externe financiële controlemaatregelen en audits, en veel maatregelen voor risicobeheer. In geval van concreet wangedrag of het vermoeden daarvan, werden onmiddellijk adequate disciplinaire maatregelen of andere gepaste acties ondernomen. Het relatief lage corruptieniveau kan een gevolg zijn geweest van de vele controlemaatregelen. In de complexe en broze context van de Palestijnse Gebieden blijven er echter altijd 'restrisico's' bestaan dat gelden misbruikt worden.

Overige bevindingen zijn:

- Op output- en outcomeniveau werden veel resultaten geboekt, maar de resultaten op strategisch niveau waren beperkt. De moeilijke, onzekere omstandigheden en de afhankelijkheid van fondsen uit het buitenland zijn een bedreiging voor de duurzaamheid van de ontwikkelingsinspanningen, hoewel activiteiten gericht op het opbouwen van capaciteit en bewustzijn mogelijk wel een blijvend effect hebben.
- De programma's van de multilaterale organisaties waren grotendeels effectief op operationeel niveau, maar droegen slechts in beperkte mate bij aan doelstellingen op een hoger niveau. De private sector, die door Nederland vooral via Nederlandse niet-gouvernementele organisaties wordt gesteund, vertegenwoordigt een aanzienlijke macht in de Palestijnse Gebieden.

- De inspanningen van de Europese Unie waren grotendeels effectief als het gaat om het versterken van de instanties van de Palestijnse Autoriteit en openbare dienstverlening. De Europese Unie heeft haar hefboomwerking als grote donor echter niet optimaal ingezet in haar dialoog met de Palestijnse Autoriteit om de grootste belemmerende factoren voor de effectiviteit van de ontwikkelingsinspanningen aan te pakken. De Europese Unie heeft maar beperkt gebruik gemaakt van haar politieke invloed op Israël om de bezettings- en nederzettingenpolitiek te veranderen.


Lessen

Strategische kwesties

- Nederland moet de kritische dialoog met Israël voortzetten over de verbetering van de omstandigheden die nu de effectiviteit ondermijnen van de Nederlandse steun in de Palestijnse Gebieden. De Israëlische regering is soms gevoelig voor druk, zeker als die wordt uitgeoefend door bevriende naties zoals Nederland.
- De Palestijnse Autoriteit moet haar verantwoordelijkheid nemen voor zaken zoals de ontwikkeling van de staat en de economie, haar draagvlak bij de Palestijnse bevolking en haar geloofwaardigheid bij de donoren. De integratie van parallelle structuren van internationale hulporganisaties en de Palestijnse staat moet worden voortgezet en geïntensiveerd.
- De Europese Unie moet haar invloed op Israël meer inzetten om de grootste belemmerende factoren voor de effectiviteit van de ontwikkelingsinspanningen aan te pakken. Om dit te bevorderen moet Nederland zijn invloed in de Europese Unie optimaal inzetten en bijdragen aan de ontwikkeling van een gezamenlijk standpunt hierover.
- Nederland moet het Palestijnse maatschappelijk middenveld helpen een prominenter rol te vervullen. De rol van het maatschappelijk middenveld als kritische waarnemer en campagnevoerder is belangrijk om de autoriteiten verantwoording te laten blijven afleggen. Maatschappelijke organisaties moeten daarom meer steun krijgen van donoren, waaronder Nederland, ook als hun standpunten afwijken, mits ze geweldloosheid onderschrijven en geen antisemitische uitlatingen doen. Naast financiële bijdragen kan dergelijke steun bijvoorbeeld bestaan uit bescherming en het bepleiten van meer ruimte voor activiteiten van maatschappelijke organisaties.

Operationele kwesties

- Nederland zou interventies kunnen steunen die kunnen helpen de toegang tot voedsel te verbeteren, zoals het creëren van werkgelegenheid voor arme en kwetsbare mensen, zodat zij inkomen kunnen genereren om voedsel te kopen.
- Nederland zou partners kunnen zoeken die bereid zijn billijke prijzen te betalen voor exportproducten, omdat de prijzen nu te laag zijn om winstgevend te zijn.
- Ondanks alle inspanningen om fiduciaire risico's en corruptie tegen te gaan, zullen er altijd 'restrisico's' blijven in complexe contexten zoals die van de Palestijnse Gebieden. Nederland moet dit accepteren, anders zijn er helemaal geen programma's mogelijk.
- Nederland zou meer resultaatgericht management en evaluatie moeten stimuleren bij ontvangers van ontwikkelingshulp.



De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie, coherentie en duurzaamheid van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 412 (april 2016)

How to Break the Vicious Cycle: Evaluation of Dutch Development Cooperation in the Palestinian Territories (2008-2014)

ISBN: 978-90-5328-483-4

Te downloaden op:

www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

16 03 | Hoe doorbreken we de viciëuze cirkel | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 03 | Hoe doorbreken we de viciëuze cirkel | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 03 | Hoe doorbreken we de viciëuze cirkel | E