



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

1701

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse steun aan de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden (2011-2015)

ng van de Nederlandse steun aan de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden (2011-2015) | Evaluatie Nieuwsbrief # 1701 | Beleidsdoorlichting van de Nederlandse s

Bevindingen

- De Nederlandse steun voor het maatschappelijk middenveld in het Zuiden heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen gericht op duurzame economische ontwikkeling en directe armoedebestrijding in de betreffende landen.
- De steun voor capaciteitsontwikkeling hielp bij het versterken van het organisatorische vermogen van de zuidelijke maatschappelijke organisaties.
- De hulp van Mondiaal FNV en CNV Internationaal heeft bijgedragen aan een verbeterde positie van de vakbonden en de werk- en levensomstandigheden voor werknemers in de zuidelijke landen.
- SNV droeg bij aan de resultaten van haar partners door ondersteunende en katalyserende rollen te spelen.
- De effectiviteit van de programma's gericht op de ontwikkeling van een sterk en gevarieerd maatschappelijk middenveld ter ondersteuning van systematische sociale verandering laat zich moeilijk vaststellen. Hiervoor ontbreekt de relevante informatie.

- De relaties tussen Nederlandse en zuidelijke maatschappelijke organisaties waren goed, hecht en waardevol. Door beleidswijzigingen en bezuinigingen staan deze relaties sinds 2011 echter steeds meer onder druk.

Lessen

- Verduidelijk het Nederlandse beleid met betrekking tot de versterking van het zuidelijk maatschappelijk middenveld in een veranderende beleidsomgeving.
- Verbeter de verbinding tussen concrete ontwikkelingsactiviteiten en het behalen van strategische beleidsdoelstellingen.
- Verbeter de praktijk van monitoring en evaluatie bij het ministerie en stimuleer maatschappelijke organisaties om hetzelfde te doen.
- Hernieuw de relaties tussen Nederlandse en zuidelijke maatschappelijke organisaties.
- Versterk de samenwerking tussen Nederlandse maatschappelijke organisaties.

Achtergrond

Het maatschappelijk middenveld ('civil society') is al jarenlang een van de hoofdkanalen voor de Nederlandse ontwikkelings-samenwerking. Door steun aan zuidelijke maatschappelijke organisaties hoopt Nederland ertoe bij te dragen dat belangrijke maatschappelijke kwesties op de agenda worden geplaatst van zowel – lokale, nationale en internationale – overheden als de private sector. Het maatschappelijk middenveld moet op die manier bijdragen aan besluitvorming en beleidsuitvoering die duurzame economische ontwikkeling en directe armoedebestrijding tot doel hebben. De Nederlandse regering hecht hierbij grote waarde aan de rol van Nederlandse maatschappelijke organisaties in de ontwikkeling van het zuidelijk maatschappelijk middenveld. In de periode waarop de beleidsdoorlichting betrekking heeft, 2011-2015, gebeurde dit vooral via organisaties in het medefinancieringsstelsel (MFS II), de Nederlandse ontwikkelingsorganisatie SNV, en de vakbonden Mondiaal FNV (MFNV) en CNV Internationaal (CNVI).

De effectiviteit van de bijdragen van Nederlandse niet-gouvernementele organisaties (ngo's) aan veranderingen in het maatschappelijk middenveld in het Zuiden hangt af van de omgeving waarin die organisaties werken. De situatie in de zuidelijke landen is aan verandering onderhevig. Denk aan de afnemende ruimte voor het maatschappelijk middenveld, de toenemende twijfel over hun legitimiteit, de veranderingen in de buitenlandse en handelsrelaties, en ICT-ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen beïnvloeden het beleid, de programma's en de benadering van de noordelijke partnerorganisaties.



Het hoofddoel van deze beleidsdoorlichting is de uitgaven te verantwoorden die vallen onder beleidsartikel 3.3 (Versterking van het maatschappelijk middenveld) van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) geeft hiermee inzicht in de mate waarin de steun via Nederlandse ngo's daadwerkelijk heeft bijgedragen aan een sterker maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden. Een maatschappelijk middenveld dat systematische sociale verandering, noodzakelijk voor het realiseren van structurele armoedevermindering, tot doel heeft. Hoe effectief was de steun die het ministerie in dit kader verleende via Nederlandse ngo's? Hoe kan die effectiviteit worden

verklaard? En welke lessen kunnen hieruit worden getrokken? IOB gaat dit na voor drie programma's, te weten: MFS II, SNV en het vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP) waarin MFNV en CNVI participeren.

Bevindingen

De Nederlandse steun voor het maatschappelijk middenveld in het Zuiden heeft bijgedragen aan de doelstellingen van duurzame economische ontwikkeling en directe armoedebestrijding in de betreffende landen.

Uit de evaluatie van het Nederlandse beleid in het kader van MFS II blijkt dat in de ontwikkelingslanden goede resultaten zijn geboekt met betrekking tot de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's). Voorbeelden zijn een betere toegang tot water, sanitatie en gezondheidszorg. Er is echter weinig informatie beschikbaar over de bijdrage van MFS II-projecten aan de versterking van het maatschappelijk middenveld dat het streven naar systematische sociale verandering moet ondersteunen. Dit wil niet zeggen dat er op dit gebied helemaal geen resultaten zijn geboekt. Uit de landenevaluaties komen voorbeelden naar voren waaruit blijkt dat er op het gebied van systematische sociale verandering daadwerkelijk vooruitgang is geboekt, zoals verbeterde sociale cohesie en het toegenomen vermogen van lokale organisaties om te zorgen voor wezen of voor mensen met een fysieke beperking.

De steun voor capaciteitsontwikkeling hielp bij het versterken van het organisatorische vermogen van de zuidelijke maatschappelijke organisaties.

Door de steun van de MFS II-organisaties aan de capaciteitsopbouw van zuidelijke maatschappelijke organisaties is hun organisatorische vermogen verbeterd. Het MFS II-beleid heeft vooral bijgedragen aan betere planning, monitoring en evaluatie en financiële verslaggeving van die organisaties. Hierdoor konden zij hun legitimiteit verbeteren en hun financiële kwetsbaarheid verminderen. In het algemeen is er echter onvoldoende informatie beschikbaar over de mate waarin Nederlandse ngo's hebben bijgedragen aan de capaciteiten van hun zuidelijke partners om het maatschappelijk middenveld te versterken en zo systematische sociale verandering te bewerkstelligen. Dit komt onder meer doordat de beleidsdocumenten van het ministerie te weinig expliciet waren over wat onder maatschappelijk middenveld moet worden verstaan en welke delen daarvan zouden moeten worden versterkt. Ook zijn er tussen landen grote verschillen in de behaalde resultaten.

De positie van de vakbonden en de werk- en levensomstandigheden van werknemers in de zuidelijke landen is verbeterd.

Zowel MFNV als CNVI hebben via het VMP bijgedragen aan de verbetering van de positie van de vakbonden en van de werk- en levensomstandigheden van werknemers in de zuidelijke landen. De uitdaging is nu om de informele sectoren en werknemers in die landen te bereiken. Resultaten die aan het VMP kunnen worden gerelateerd, betreffen vooral de meer formele en geïnstitutionaliseerde partners. Beide organisaties hebben zich in belangrijke mate ingespannen voor strategieontwikkeling. De evaluaties van MFNV en CNVI bieden weinig informatie over wat het VMP heeft bijgedragen aan een bredere ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld, die ook de politieke dimensie in beschouwing neemt.

SNV droeg bij aan de resultaten van haar partners door ondersteunende en katalyserende rollen te spelen.

SNV ondersteunde de capaciteitsopbouw van haar partners en rapporteerde hoofdzakelijk over de impact die deze steun had op het niveau van begunstigen. Positieve resultaten hadden vooral betrekking op toegenomen agrarische productiviteit, hoger inkomen en gegeneerde werkgelegenheid, voedselveiligheid, water- en sanitatiefaciliteiten. De benadering om lokale capaciteitsopbouwers in te schakelen was succesvol. De bijdrage van SNV aan de bredere ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld is echter niet duidelijk.

Door een tekort aan informatie is het moeilijk eenduidige conclusies te trekken over de efficiëntie van de programma's gericht op versterking van het maatschappelijk middenveld.

Doordat betrouwbare financiële informatie en geschikte criteria voor doelmatigheid ontbreken, is het lastig een goed beeld te krijgen van de efficiëntie van de projecten in het kader van de MDG's. Organisaties die betrokken zijn bij MFS II en VMP, zijn zich bewust van het belang van efficiëntie, maar de verschillen tussen organisaties zijn groot en het bewustzijn is meestal beperkt tot het topmanagement en de financiële afdelingen. Een aantal efficiëntiedoelen die het ministerie van BZ introduceerde als onderdeel van de herstructurering van de ondersteuning van Nederlandse ngo's, zoals betere samenwerking en minder fragmentatie, is nauwelijks gerealiseerd. De aanbestedingsprocedures waren te ingewikkeld en te duur voor zowel de indieners als het ministerie. De gezamenlijke MSF II-evaluatie droeg eraan bij dat de samenwerkende partijen expertise, kosten en kennis deelden, maar de complexiteit van de evaluatie had negatieve effecten voor de efficiëntie.

De relaties tussen Nederlandse en zuidelijke maatschappelijke organisaties waren goed, hecht en waardevol. Door beleidswijzigingen en bezuinigingen staan deze relaties sinds 2011 echter steeds meer onder druk.

Sterke kenmerken van de Nederlandse ngo's waren de langetermijnondersteuning, vertrouwen, dialoog, flexibiliteit, thematische expertise en het feit dat zij zuidelijke maatschappelijke organisaties in een groot aantal landen ondersteunen. Hoewel dit tot op zekere hoogte nog steeds het geval is, hebben veranderende ideeën over het Nederlandse ontwikkelingsbeleid en bezuinigingen op dit punt tot veranderingen geleid. De ondersteuning is nu meer gericht op de korte termijn, meer gefragmenteerd en partners zijn vervangbaar geworden. Hierdoor is de relatie tussen de Nederlandse en zuidelijke maatschappelijke organisaties minder hecht geworden en moesten beide partijen nieuwe manieren vinden om de uitdaging van gereduceerde budgetten en veranderend beleid aan te gaan.

Lessen

Verduidelijk het Nederlandse beleid gericht op de versterking van het zuidelijk maatschappelijk middenveld in een veranderende beleidsomgeving.

De meningen over wat het maatschappelijk middenveld en de ontwikkeling daarvan precies inhouden, lopen uiteen, zo blijkt uit de beleidsdoorlichting van IOB. Dit was verwarrend en had consequenties voor de implementatie en evaluatie van het beleid. Ontwikkelingen zoals de opkomst van de sociale media, de bedreiging van het maatschappelijk middenveld door repressieve regeringen en de worsteling van de noordelijke ngo's met hun identiteit en rol in het

Zuiden, maken dat het concept maatschappelijk middenveld moet worden heroverwogen. Het ministerie, in dialoog met de Nederlandse en zuidelijke maatschappelijke organisaties, moet zijn beleid binnen deze veranderende context verduidelijken.

Verbeter de verbinding tussen concrete ontwikkelingsactiviteiten en strategische beleidsdoelstellingen.

Artikel 3.3 van de BHOS-begroting heeft tot doel het maatschappelijk middenveld te versterken. Of de activiteiten in het kader van bijvoorbeeld capaciteitsopbouw of MDG's ook daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het realiseren van de bredere beleidsdoelstellingen van de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld en systematische maatschappelijke verandering, kan echter niet worden vastgesteld. Het in praktijk brengen van goede veranderingstheorieën die gebaseerd zijn op grondige analyses van context, land en actoren, met aannames over implementatie-processen en risico's, verhoogt de kans om beleidsdoelstellingen te realiseren. Ook het monitoren van belangrijke beleidsdoelstellingen en het delen van de verworven inzichten kan hierbij behulpzaam zijn.

Verbeter de praktijk van monitoring en evaluatie bij het ministerie en stimuleer maatschappelijke organisaties om hetzelfde te doen.

Het ministerie is verantwoordelijk voor de totstandkoming van richtlijnen voor de monitoring en evaluatie van gesubsidieerde programma's en de implementatie daarvan door Nederlandse ngo's. Uit de beleidsdoorlichting komen echter enkele zwakke punten naar voren in het proces van monitoring en evaluatie. Zo verdient de formulering en het gebruik van goede indicatoren meer aandacht, evenals de tijdige productie van kwalitatief goede nulmetingen, de selectie van voldoende en representatieve controlegroepen en meer aandacht voor de relatie tussen input, output, outcome en impact. Om ervoor te zorgen dat deze verbeteringen worden doorgevoerd, zouden deze vereisten onderdeel moeten zijn van de opzet van toekomstige programma's.

Hernieuw de relaties tussen Nederlandse en zuidelijke maatschappelijke organisaties.

De afgelopen jaren hebben de Nederlandse ngo's veel van hun toegevoegde waarde voor de zuidelijke partners verloren, zoals hun ondersteunende en open houding, hun betrokkenheid, flexibiliteit en de bereidheid om deel te nemen in de beleidsdialoog. Deze positieve aspecten moeten worden behouden of hersteld en nieuwe samenwerkingsvormen moeten worden ontwikkeld. Denk bijvoorbeeld aan het delen van innovatieve benaderingen op het gebied van beleidsbeïnvloeding en het vinden van nieuwe samenwerkingsvormen voor zuidelijke organisaties en de lokale kantoren van Nederlandse ngo's.

Versterk de onderlinge samenwerking tussen Nederlandse maatschappelijke organisaties.

Tijdens MFS II is de samenwerking tussen Nederlandse ngo's verbeterd, maar minder dan was gehoopt. Door beter samen te werken zouden zij hun werk effectiever en efficiënter kunnen uitvoeren, zeker gegeven de afname van hun financiering. Die samenwerking kan verschillende vormen aannemen en verschillende maten van intensiteit hebben. Denk aan het delen van ervaringen, kennis en netwerken, aan het afstemmen van programma's en werkgebieden of aan het ontwikkelen van gemeenschappelijke strategieën.

De directie Internationaal Onderzoek 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 # 416 (april 2017)

Shifting interests, changing relations, support under pressure:

Policy review of Dutch support to Southern civil society development

ISBN: 978-90-5328-489-6

Te downloaden op:

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

17 01 | Beleidsdoorlichting van de Nederlandse steun aan de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden (2011-2015) | Evaluatie Nieuwsbrief # 17 01 | Beleidsdoorlichting