

Vergaderjaar 2007–2008

27 433

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER- KING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2008

Hierbij bied ik u de IOB-evaluatie aan «Chatting and Playing Chess with Policymakers: Influencing Policy via the Dutch Co-Financing Programme»¹, alsmede de reactie van Hivos, Oxfam/NOVIB, ICCO en Cordaid hierop. Het betreft een evaluatie van beleidsbeïnvloeding via het Medefinancieringsprogramma (MFP). Het hoofddoel van dit programma is armoedebestrijding. De kernfilosofie van het MFP is dat directe armoedebestrijding niet voldoende is om armoede structureel aan te pakken. Daarvoor is ook beleidsbeïnvloeding en maatschappijopbouw nodig. Om deze reden is beleidsbeïnvloeding één van de drie interventiestrategieën van het MFP (2002–2006) en van het huidige Medefinancieringsstelsel (MFS 2007–2011) zoals die door de Tweede Kamer zijn goedgekeurd.

Opzet en beperking van de evaluatie

De evaluatie heeft zich geconcentreerd op beïnvloeding van economisch beleid en lobbycampagnes beoordeeld die in de periode 2000–2004 (doorlopend tot 2007) hebben plaatsgevonden. Daarnaast maakte een bureau-studie van projectfinancieringen door vier Medefinancieringsorganisaties (Hivos, Oxfam Novib, ICCO en Cordaid) deel uit van de evaluatie. In totaal heeft de IOB circa € 20 miljoen (12% van het totale bedrag van alle projecten) aan bestede gelden grondig kunnen bestuderen middels dossierstudies van 62 projecten en *case-studies* van 6 grote campagnes.

Rekening moet worden gehouden met de volgende beperkingen van de evaluatie:

- de evaluatie heeft zich niet gericht op de vraag wat de bijdrage is van beleidsbeïnvloeding op armoedebestrijding, maar heeft zich geconcentreerd op de vraag of er sowieso sprake is van beleidsbeïnvloeding;
- de evaluatie heeft zich gericht op één thema: beïnvloeding van economisch beleid;
- de evaluatie heeft zich geconcentreerd op beleidsbeïnvloeding in het noorden.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Belangrijkste conclusies evaluatie

De eerste conclusie die IOB trekt is dat de rapportage op projectniveau onvoldoende is waardoor op basis van louter dossierstudies van de projecten geen conclusies over effectiviteit en efficiëntie getrokken kunnen worden. Doelen zijn niet altijd specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. De door IOB uitgevoerde *case studies* van de zes campagnes laten echter zien dat dit niet hoeft te betekenen dat er geen (positieve) effecten zijn.

De tweede conclusie van IOB is dat bij alle zes bestudeerde lobbycampagnes sprake is van kleine successen en tussentijdse resultaten. Echter, bij slechts twee campagnes heeft de beoogde beleidsverandering ook daadwerkelijk plaatsgevonden.

De derde conclusie van IOB is dat niet bij alle campagnes sprake is geweest van een systematische voorbereiding (middels onderzoek, interne en externe consultaties, analyse van het krachtenveld, positionering). Tegelijkertijd laat de IOB-evaluatie zien dat een dergelijke voorbereiding geen garantie is voor succes.

De vierde conclusie heeft betrekking op de grote verschillen tussen MFO's in de samenwerking met de zuidelijke partnerorganisaties bij campagnes. Het rapport stelt dat grote betrokkenheid van partnerorganisaties een verlies aan efficiëntie kan betekenen.

Belangrijkste aanbevelingen evaluatie

IOB komt op grond van bovenstaande conclusies tot twee hoofdaanbevelingen. De MFO's dienen een realistische campagnestrategie te ontwikkelen en realistische doelen te formuleren. Bij de beoordeling dient uitgegaan te worden van beleidsbeïnvloeding als schaakspel: m.a.w. je niet alleen richten op het eindresultaat, maar ook op de voorbereiding en het tussenspel. Het gaat hierbij kort gezegd om de drie C's:

- a) Capaciteit van een MFO om realistische strategieën en realistische doelen te formuleren;
- b) Concrete resultaten in de vorm van realisatie van tussenstappen en -doelen die specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn;
- c) Contextuele factoren (en met name het tegenspel van lobbygroepen of anderen) die kunnen verklaren in welke fase van het proces van beleidsbeïnvloeding veranderingen optreden. Het lobbyproces kan haperen, versnellen of plotseling een andere wending krijgen.

Commentaar

Effectiviteit en efficiëntie

Met de evaluatoren constateer ik dat er ruimte is voor verbetering van de effectiviteit en efficiëntie van beleidsbeïnvloedingscampagnes en projecten. Dit begint bij het ontwikkelen van een realistische campagnestrategie en bijbehorende doelstellingen voor een lobbycampagne op basis van een gedegen contextanalyse. Daarnaast is het van belang dat er tussentijdse stappen en doelstellingen worden geformuleerd, vooral wanneer er meerdere partijen zijn betrokken bij een complex onderwerp. Het monitoren van resultaten op basis van specifiek, meetbaar en tijdgebonden indicatoren van tussentijdse doelstellingen draagt bij aan een adequate voortgangsbewaking zodat tijdige bijsturing van activiteiten en beoogde resultaten kan plaatsvinden. Dit biedt de beste garantie dat de strategische doeleinden daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Het

komt tevens de verantwoording ten goede. De MFO's hebben op dit punt reeds maatregelen genomen die ik van harte toejuich (zie hierna).

Dilemma's

Het is echter wel van belang te onderkennen dat er op het punt van concrete doelstellingen vaak sprake is van een dilemma. Uit strategisch lobby-oogpunt en vanwege snel veranderende omstandigheden kunnen vage doelstellingen juist de voorkeur verdienen. Tegelijkertijd is deze optie moeilijk verkoopbaar in termen van verantwoording afleggen. Concrete doelstellingen zijn misschien wel specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd, maar uit strategische overwegingen niet altijd wenselijk. Van geval tot geval zal daarom moeten worden bekeken wat de beste optie is.

In hun rapport vragen de evaluatoren ook aandacht voor een tweetal andere dilemma's. Zo is het de vraag of een MFO stug dient vast te houden aan zijn beleidsaanbevelingen indien de campagne vastloopt op de even stugge houding van een overheid of zich flexibel moet opstellen danwel zijn lobby dient te richten op een andere kwestie die gevoeliger is voor kritische vragen en negatieve publiciteit. De IOB-studie laat bijvoorbeeld zien dat campagnes die zich richten op bedrijven effectiever zijn dan campagnes die zich richten op nationale overheden of internationale organisaties.

Hieraan gekoppeld is het dilemma of een MFO zich vooral moet richten op beleid dat heel complex is en moeilijk te veranderen, maar wel wordt gezien als beleid dat armoede structureel instandhoudt of zich moet richten op typen of onderdelen van beleid die makkelijker zijn te veranderen.

Deze dilemma's geven aan dat beleidsbeïnvloeding geen gemakkelijke opgave is waarvan de resultaten bij voorbaat vaststaan. Het vereist een flexibele aanpak en het is een kwestie van lange adem. Dat is zeker het geval bij beleidsbeïnvloeding over complexe economische onderwerpen waarbij vele actoren betrokken zijn.

Samenwerking met zuidelijke partners

Het evaluatie rapport vermeldt dat er grote verschillen bestaan in de wijze waarop en de mate waarin MFO's met zuidelijke partners samenwerken in campagnes. Het rapport stelt dat grote betrokkenheid van partnerorganisaties een verlies aan efficiëntie kan betekenen. Enerzijds omdat de behoefte aan coördinatie groter wordt, anderzijds doordat partnerorganisaties vaak over onvoldoende capaciteit beschikken. Dit kan een vertraging in het proces tot gevolg hebben.

Participatie van zuidelijke partners in zowel de ontwerp- als uitvoeringsfase acht ik echter van groot belang. Wanneer partnerorganisaties systematisch betrokken worden bij campagnes zullen deze aan effectiviteit en relevantie winnen. Daarnaast draagt participatie bij aan capaciteitsversterking van partnerorganisaties en leidt tot meer draagvlak, meer transparantie en betere verantwoordingsmechanismen.

Reactie Medefinancieringsorganisaties (MFO's)

In bijgaande brief van de MFO's van 14 februari 2008 gaan de MFO's uitgebreid in op de IOB evaluatie. Zij onderschrijven het belang van een systematische aanpak van de lobby inclusief het stellen van realistische doelen en krachtenveldanalyses. Dat krachtenveld is evenwel complex en de

MFO's zijn uiteindelijk maar één factor in dit krachtenveld. Volgens de MFO's blijft beleidsbeïnvloeding daarom een riskante strategie.

De MFO's plaatsen wel twee kanttekeningen bij de evaluatie. Ten eerste moeten een betere strategische planning en documentatie primair ten dienste staan van een grotere effectiviteit en niet van een betere evalueerbaarheid zoals de evaluatoren voorstaan. Een betere planning kan overigens wel op gespannen voet staan met de flexibiliteit en actiegerichtheid die nodig is om een lobbystrategie te laten slagen.

Ten tweede moet volgens de MFO's onderscheid worden gemaakt tussen de lobbytrajecten die zij zelf uitvoeren (in Nederland, in de EU en andere internationale instellingen) en de beleidsbeïnvloeding van hun zuidelijke partnerorganisaties met financiële steun van de MFO's.

De *case studies* van de zes campagnes gaan over de eigen MFO-activiteiten en leveren waardevolle informatie op. Voor de bureaustudie van de projectfinancieringen die grotendeels betrekking heeft op de activiteiten van de zuidelijke partners geldt dit echter niet. De bureaustudie is uitsluitend op basis van dossieronderzoek uitgevoerd. Er heeft geen veldonderzoek plaatsgevonden om informatie te verkrijgen om de resultaten van een project goed te kunnen beoordelen. Dit leidt bij IOB vervolgens tot de conclusie dat in 80–90% van de gevallen de effectiviteit van de projecten niet kon worden vastgesteld. Dit deel van de studie is volgens de MFO's aan beperkingen onderhevig.

Ondanks deze tekortkomingen biedt het evaluatierapport voor de MFO's aanknopingspunten voor hun werk op het terrein van beleidsbeïnvloeding. De vier organisaties hebben daartoe inmiddels een aantal stappen gezet. Door het invoeren van een beter en fijnmaziger project- en monitoringsinstrumentarium worden resultaten nauwkeuriger geformuleerd en gedocumenteerd. Het grootste probleem dat uit de bureaustudie naar voren komt, is daarmee ondervangen.

Een ander punt, het stellen van realistische doelen op basis van gerichte analyses, is onder meer opgevolgd door de invoering of verbetering van een specifiek op het lobbywerk toegesneden planning-, monitoring- en evaluatiesysteem. Voor meer informatie wordt korthedshalve verwezen naar bijgevoegde brief waarbij per MFO gedetailleerd wordt ingegaan op de genomen en geplande maatregelen.

Slotopmerkingen

Het IOB-rapport biedt nuttige aanknopingspunten voor het vergroten van de effectiviteit en efficiëntie van beleidsbeïnvloedingsprojecten en lobbycampagnes. De evaluatie laat enerzijds zien hoe moeilijk het is (voor evaluatoren) om effecten van beleidsbeïnvloeding te meten en anderzijds hoe moeilijk het is (voor de medefinancieringsorganisaties) om effectief te zijn. De eerder geschetste dilemma's geven aan dat bij beleidsbeïnvloeding goed moet worden gelet op een juiste balans tussen strategische planning en praktische uitvoerbaarheid.

De MFO's zijn met de aanbevelingen inmiddels aan de slag gegaan en hebben aangegeven welke concrete vervolgacties zij ondernemen. Ik zal toezicht houden op de uitvoering en effecten van de genomen en geplande maatregelen en op de door de MFO's geplande werkconferentie over beleidsbeïnvloeding gericht op de versterking van de organisatie en inhoud van lobbytrajecten.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking
A. G. Koenders