

Vergaderjaar 2019–2020

32 605

Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking

Nr. 218

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 2 oktober 2019

Deze brief vormt de beleidsreactie van het kabinet op de evaluatie «*Less pretention, more realism*»¹ van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB onderzocht in hoeverre het door het ministerie gefinancierde Wederopbouw Programma (2012–2015) en het Programma Strategische Partnerschappen Chronische Crises (SPCC, 2014–2016) de beoogde resultaten hebben opgeleverd. Aanvullend bekeek IOB het tenderproces van het programma *Addressing Root Causes* (ARC); ARC werd eind 2016 opgestart als opvolger van de wederopbouw en SPCC-programma's.

Het kabinet is IOB erkentelijk voor het rapport dat oog heeft voor de complexiteit van de thematiek en aangeeft wat goed heeft gewerkt en wat niet. De evaluatie bevat belangrijke aanwijzingen voor verbetering van de beleidsuitvoering op het gebied van Veiligheid en Rechtsorde, maar biedt ook lessen voor uitvoering van andere delen van het OS-beleid.

Context: het beleid voor Veiligheid en Rechtsorde

Veiligheid en Rechtsorde (V&R) is sinds 2010 een van de kernthema's binnen het OS-beleid. Het V&R-beleid bevordert legitieme stabiliteit en duurzame vrede in fragiele landen. Afhankelijk van de situatie gaat het om het verbeteren van de veiligheid en het perspectief van burgers, om vredesonderhandelingen en conflictbemiddeling of de opbouw van rechtsprekende instanties en democratische instellingen. SDG-16 (rechtvaardige, vreedzame en inclusieve samenlevingen) vormt de leidraad voor het beleid. De afgelopen jaren is steeds meer thematische en geografische focus aangebracht.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Naast diplomatieke inzet, werkt het ministerie bij de uitvoering van het V&R-beleid met programma's en projecten via uitvoeringsorganisaties. Daarvoor worden meerdere kanalen gebruikt, die elk hun eigen meerwaarde hebben, zoals ambassadeprogramma's, multilaterale *trust funds*, gespecialiseerde organisaties op het gebied van conflictbemiddeling en via projecten van ngo's en kennisinstellingen.

De door IOB geëvalueerde programma's zijn opgezet voor het financieren van ngo-activiteiten die bijdragen aan respectievelijk wederopbouw na conflict, de overgang van humanitaire crisis naar wederopbouw en het aanpakken/wegnemen van grondoorzaken van conflict en migratie. Binnen het V&R-beleid vormen deze programma's een relatief klein deel: ongeveer een achtste deel van het budget.

Reactie op de conclusies en aanbevelingen

Het kabinet herkent de bevinding van IOB dat de Wederopbouw en SPCC-programma's hebben geleid tot zichtbare resultaten: vredescomités zijn opgezet, lokale vredesakkoorden zijn gesloten, een groot aantal mensen ontving training op conflictoplossing en werd geholpen met activiteiten voor inkomensverbetering, spaargroepen zijn opgezet, enzovoort.

Een belangrijke en zorgwekkende constatering in de evaluatie is echter dat deze resultaten op output-niveau zich onvoldoende hebben doorvertaald in duurzame effecten op langere termijn voor grotere delen van de bevolking. Deels lijkt dit het gevolg van de complexiteit van de context: uiterst fragiele omstandigheden en (weer) oploeiende conflicten.² Maar ook de geconstateerde fragmentatie van de activiteiten en de beperkte invloedssfeer van de gefinancierde interventies spelen hierbij een rol. Hoewel sommige van de knelpunten ook volgens IOB zijn verbeterd in de ARC-tender, geven de bevindingen aanleiding tot het nemen van maatregelen op het gebied van V&R, en waar relevant voor andere delen van het OS-beleid.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van de evaluatie behandeld en is aangegeven hoe het ministerie hiermee zal omgaan.

Fragmentatie tegengaan

IOB constateert allereerst dat de realisatie en duurzaamheid van de resultaten van de wederopbouw en SPCC-programma's beperkt is gebleven door een hoge mate van fragmentatie van de inzet van de betrokken ngo's. Ook vanwege de wijze van financieren vanuit het ministerie, werd de inzet te veel uitgesmeerd over een groot aantal kleine en geografisch verspreide activiteiten. IOB beveelt aan dit structureel te verbeteren.

Deze aanbeveling wordt herkend. Niet alleen bij V&R, maar ook bij andere beleidsthema's wordt inmiddels scherper getoetst of voldoende impact op schaal wordt bereikt bij de uitvoering van het beleid. Daarbij wordt onder andere gewerkt aan beter gestructureerd portfolio management. Verminderen van het aantal activiteiten, en het tegengaan van geografische spreiding is daarbij onontbeerlijk. Meer focus komt de impact van de programma's die Nederland financiert ten goede. Ook ontstaat hierdoor ruimte om de inzet op succesvolle programma's te verhogen en kan personele capaciteit worden vrijgespeeld om de kwaliteit van

² IOB onderzocht effecten in Burundi, Zuid-Soedan en Ethiopië.

programma's te verhogen. IOB beveelt ook aan de samenhang tussen de direct door het ministerie in Den Haag (centraal) gefinancierde activiteiten en de activiteiten van de ambassades in de betreffende landen (decentraal) te versterken. De vorig jaar opgestelde meerjarige landen strategieën geven hiertoe de mogelijkheid, en vormen een ijkpunt voor de afstemming. Overigens was de opzet van de ARC-tender die in 2016 is gepubliceerd op deze punten al een verbetering, zoals ook IOB concludeert.

Realistische doelen en projectontwikkeling op basis van bewijs

IOB ziet een kloof tussen invloed die kan worden bereikt door de geëvalueerde projectactiviteiten op lokaal niveau en de hoger liggende beleidsambities vanuit het ministerie. Uitgaande van de literatuur over wat wel en niet werkt in de fragiele context en ook vanwege de korte looptijd van de programma's, waren de verwachtingen over het resultaat-bereik van deze V&R-programma's niet realistisch. IOB beveelt aan om explicietere en realistischere doelstellingen te formuleren, die context-specifiek zijn en binnen de invloedssfeer van uitvoerders liggen.

Deze bevindingen worden ten dele herkend. Het operationaliseren van beleid is een enorme uitdaging in een instabiele en snel veranderende context. Zo brak nog geen jaar na de publicatie van de wederopbouw-tender de burgeroorlog uit in Zuid Soedan.³ In overleg met de betrokken ngo's is toen per project beoordeeld welke aanpassingen nodig waren. In sommige gevallen betekende dat het loslaten van wederopbouw ambities en het verschuiven van de activiteiten naar het lenigen van de allergreste noden. Mede als gevolg daarvan werd in Zuid Soedan een aantal van de oorspronkelijke doelen en beoogde resultaten niet gehaald.

In de huidige programmering is deze aanbeveling reeds meegenomen. Voortbouwend op de ervaringen met het wederopbouwprogramma, is steeds meer focus in de doelstellingen aangebracht in de V&R-programma's met ngo's. Zo zijn tijdens de ontwikkeling van het ARC-programma in overleg met de ambassades specifieke doelstellingen geïdentificeerd voor elk land. Vervolgens is het resultatenraamwerk gezamenlijk met de uitvoerende organisaties opgesteld. Ook zijn er bij het ARC-programma meer mogelijkheden om projecten aan te passen gedurende de uitvoering.

Niettemin is meer aandacht nodig voor de formulering van haalbare doelen en de onderbouwing hiervan met onderzoek, zoals IOB aangeeft. Met input vanuit het kennisplatform *Security and Rule of Law* zijn het V&R-resultatenraamwerk en de bijbehorende ToC de afgelopen jaren vorm gegeven.⁴ Deze verdienen verdere uitwerking en onderbouwing met beter gebruik van empirisch-, academisch- en evaluatieonderzoek. Dit pakt het ministerie op, samen met onder andere het kennisplatform en de *Conflict Research Unit* van Clingendael instituut. Tot slot zal worden bezien hoe meer flexibele planning gebruikt kan worden met meer mogelijkheden voor tussentijdse aanpassingen in fragiele, conflict-gevoelige landen.

Monitoring, evaluatie en leren versterken

IOB constateert dat monitoring en evaluatie (M&E) binnen de programma's vooral was gericht op verantwoording naar het ministerie

³ EUR 41 mln. van het totale budget van EUR 154 mln. is gebruikt voor projecten in Zuid Soedan.

⁴ De ToC en het bijbehorende resultaatkader zijn gepubliceerd op rijksoverheid.nl (8-11-2018). V&R Theory of Change

toe en onvoldoende op leren. Daarbij was de kwaliteit van individuele projectevaluaties veelal teleurstellend. Ook constateert IOB dat de onderlinge concurrentie tussen ngo's kan leiden tot overmatige fixatie op resultaten en het over-rapporteren daarvan.

Het ministerie herkent het dilemma dat IOB schetst over de balans tussen verantwoording en leren: hoe meer en strenger de verantwoordingseisen, hoe moeilijker het is voor uitvoerende organisaties om te investeren in eigen leren en adaptieve programmering. Organisaties zijn vanuit concurrentieoogpunt wellicht minder snel geneigd geleerde lessen en verbeterpunten te delen. Het ministerie zoekt naar een balans in resultaatgericht werken waarin verantwoording en leren beide tot hun recht komen. Leren van ervaringen vergt van alle partners een meer open houding en durf om aan te geven wat niet goed ging en welke lessen daaruit kunnen worden getrokken. Het ministerie zal voor toekomstige programma's een expliciete leeragenda afspreken met de uitvoerende organisaties.

Om betrouwbare rapportages over de uitvoering van activiteiten te verzekeren, moet de kwaliteit van de monitoring en evaluatie van projecten over de hele linie meer aandacht krijgen. Dat geldt niet alleen voor V&R-activiteiten. Naast meer nadruk hierop in programmafinanciering met uitvoerende organisaties, is het ook gewenst om de capaciteit op het gebied van monitoring, evaluatie en leren op het ministerie en de posten te vergroten en te versterken. Daartoe zal de komende tijd capaciteit worden vrijgemaakt (zie hierboven onder Fragmentatie) en zullen medewerkers worden opgeleid.

Voor onregelmatigheden in de uitvoering geldt *zero tolerance*. Het ministerie onderzoekt de volgens IOB gefingeerde opgave van een tweetal resultaten (waterputten) in de resultaatrapportage van één van de lokale organisaties in het wederopbouw-programma. Mocht deze constatering bevestigd worden, dan zal het ministerie passende maatregelen nemen.

Investeren in relaties en alternatieven voor tenderprocedures

IOB zet vraagtekens bij het gebruik van tenders voor het selecteren van uitvoeringspartners voor complexe programma's zoals onder V&R. In plaats daarvan zou onder meer in langjarige relaties met effectieve samenwerkingspartners kunnen worden geïnvesteerd.

Subsidietenderprocedures beogen effectiviteit, transparantie en efficiëntie te bevorderen door het creëren van concurrentie tussen organisaties. De organisaties of projecten die het best voldoen aan de vooraf opgestelde objectieve criteria komen in aanmerking voor financiering.

De IOB-evaluatie geeft aan dat deze praktijk geen garantie vormt voor goede uitvoering in het veld. Daarbij moet echter worden aangetekend dat de vorm waarin de tender is gegoten medebepalend is voor goede selectie van uitvoerders en projecten. Zoals hierboven aangegeven, heeft het ministerie geleerd van de ervaring van de afgelopen jaren, en zijn enkele van de aanbevelingen reeds doorgevoerd.

Niettemin is het kabinet van oordeel dat altijd scherp moet worden beoordeeld of de tender de beste financieringsvorm is voor het betreffende doel. Mede op basis van de IOB-evaluatie zal vaker dan voorheen worden gekozen voor een andere vorm van selectie en financiering, zeker als dit complexe thema's betreft zoals V&R in fragiele situaties.

Bredere implicaties voor uitvoering van het OS-beleid

Deze IOB-evaluatie heeft niet alleen implicaties voor het V&R-thema, maar is ook van belang voor andere delen van het OS-beleid. Samenvattend neemt het ministerie de volgende maatregelen om de bevindingen en aanbevelingen van IOB mee te nemen in de resultaatgerichte uitvoering van het beleid.

- Tegengaan van fragmentatie door – waar nodig – programma's op minder landen te richten en te zorgen voor voldoende schaal van afzonderlijke activiteiten.
- Meer focus op het opschalen van succesvolle activiteiten, ook op posten en samen met andere donoren.
- Meer context- en land-specifiek werken, met grotere nadruk op de rol van ambassades bij het vormgeven van programma's, in aansluiting op de meerjarige landen strategieën.
- Versterking van de capaciteit voor monitoring, evaluatie en leren op het ministerie en de posten, en meer nadruk hierop binnen programma's van uitvoeringsorganisaties.
- Scherper afwegen wat de best passende financieringsmodaliteit is (waaronder subsidietender), gezien de gewenste kwaliteitsverbeteringen in de beleidsuitvoering.

Met het oog op de publicatie van het nieuwe beleidskader voor versterking van het maatschappelijk middenveld en het AO hierover op 7 november aanstaande, zal ik de Kamer een aanvullende brief sturen. Daarin zal worden aangegeven op welke wijze de lessen van deze IOB-evaluatie en de IOB-studie over de strategische partnerschappen⁵ zijn verwerkt.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

⁵ IOB – Evaluatie van het functioneren van strategische partnerschappen tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en maatschappelijke organisaties – Strategieën voor partners: balanceren tussen complementariteit en autonomie – Samenvatting met aanbevelingen en bevindingen