

Reactie IOB op de brief van Partos over IOB-evaluatie 'Minder pretentie, meer realisme' en de IOB-studie 'Balanceren tussen complementariteit en autonomie'.

Begin november 2019 stuurde Partos een brief aan BZ en de woordvoerders van de politieke partijen in de Tweede Kamer in reactie op de IOB-evaluatie 'Minder pretentie, meer realisme' en de IOB-studie 'Balanceren tussen complementariteit en autonomie'. In deze brief pleit Partos voor autonomie voor maatschappelijke organisaties. Partos stelt dat het tegengaan van fragmentatie door meer coherentie en synergie tussen de betrokken stakeholders mogelijk afbreuk kan doen aan de autonomie van maatschappelijke organisaties.

IOB adviseert fragmentatie tegen te gaan door onder andere synergie en coherentie tussen centraal gefinancierde programma's en ambassadeprogramma's te verbeteren. IOB stelt dat autonomie van belang is voor activiteiten gericht op lobby & advocacy en tegenspraak. Autonomie is echter geen doel op zich; de samenwerking en partnerschappen tussen BZ en NGO's moet zodanig worden ingericht dat maximale resultaten kunnen worden bereikt voor lokale bevolkingsgroepen. Het tegengaan van fragmentatie betekent het maken van keuzes. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs ten koste te gaan van de autonomie van NGO's.

In de navolgende toelichting worden de punten weergegeven uit de brief van Partos en de reactie hierop van IOB gepresenteerd.

Partos:

Het advies van de evaluatoren om gefinancierde activiteiten te koppelen aan plannen van ambassades is niet zonder risico's. Terecht wijst de recente IOB-studie 'Balanceren tussen complementariteit en autonomie' erop dat maatschappelijke organisaties soms onder de radar moeten werken en "gezien moeten worden als onpartijdig en daarom niet openlijk met een Nederlandse donor geassocieerd willen worden." Het omgekeerde geldt ook: "MinBuZa kan het wel eens zijn met een activistische aanpak van maatschappelijke organisaties, maar wil hiermee niet altijd geassocieerd worden vanwege de diplomatieke relatie met overheden." Deze spanning neemt door de "shrinking space for civil society globally" alleen maar toe.

Reactie IOB:

De IOB-evaluatie 'Minder pretentie, meer realisme' adviseert fragmentatie tegen te gaan door onder andere synergie en coherentie tussen centraal gefinancierde programma's en ambassadeprogramma's te verbeteren. Dit komt voort uit de bevinding dat fragmentatie de effectiviteit van het beleid ondermijnt. Het axioma van autonomie mag samenwerking met andere NGO-partners en de Ambassades niet in de weg staan. Juist op dit vlak constateert de IOB-evaluatie dat de betrokken NGO's vele kansen hebben laten liggen om samenwerking tot stand te brengen met deze stakeholders en dat een gebrek aan coherentie en coördinatie de mogelijkheden voor een duurzame impact op de levensomstandigheden van de lokale bevolking nadelig heeft beïnvloed. Het rapport 'Minder pretentie, meer realisme' stelt niet voor niets dat de relatie tussen betrokken partners meer zou moeten zijn dan alleen gericht op verantwoordingsrapportages die verslag doen van papieren realiteiten: de kern is dat geïnvesteerd moet worden in open partnerschapsrelaties met meer aandacht voor leren als noodzakelijke voorwaarde voor het gezamenlijk bereiken van resultaten. Daarbij gaat het nadrukkelijk ook om de relatie tussen NGO's en hun zuidelijke partners. De studie 'Balanceren tussen complementariteit en autonomie' concludeert dat de invulling van strategische partnerschappen vooral tussen BZ en NGO's in Den Haag plaatsvindt, maar lang niet altijd tussen Nederlandse/internationale NGO's en hun partners in het zuiden.

Partos:

De IOB-evaluatoren zijn kritisch over de duurzaamheid van resultaten van projecten. Anderzijds en tegelijkertijd stellen zij vast dat 'de gemiddelde projectduur van drie tot vier jaar te kort is om de gewenste resultaten te bereiken en te meten'. De vraag die zich dan opdringt is waarom het

ministerie en de evaluatoren dan toch conclusies trekken over de effectiviteit van deze kortlopende programma's. Het was immers op voorhand bekend dat de effectiviteit in termen van outcome en impact niet in beeld zijn te brengen nu de meeste projecten nog niet of nauwelijks zijn afgerond.

Reactie IOB:

Het is niet correct dat de meeste projecten (uit de Wederopbouw- en SPCC programma's) nog niet of nauwelijks waren afgerond. Formeel waren beide programma's al beëindigd in 2015 (Wederopbouwprogramma) en 2016 (SPCC) en waren de meeste activiteiten afgerond, hetgeen IOB in staat stelde de impact kort na het beëindigen van de projecten te analyseren. IOB heeft in het rapport 'Minder pretentie, meer realisme' de effectiviteit van de Wederopbouw- en SPCC programma's op verschillende niveaus in kaart gebracht. Zowel de programma's als de onderliggende projecten formuleerden doelstellingen op outcome niveau. Als het op voorhand bekend zou zijn geweest dat de programma's niet in staat zouden zijn effecten op outcome niveau te generen binnen de gestelde projecttermijn, is het des te verwonderlijker dat de betrokken NGO's wel resultaten op dat niveau formuleerden en daar ook over 'rapporteerden'. Ook de individuele externe project evaluaties van de NGO's zelf trachtten deze resultaten in kaart te brengen.

Partos:

Het IOB adviseert dan ook dat teneinde duurzame resultaten te bereiken, een gerichte en langdurige inzet van NGO's en het ministerie vereist is. Dit is een aanbeveling die wij van harte kunnen onderschrijven. Laten we voorkomen dat evaluatoren over vier of vijf jaar eenzelfde conclusie trekken op basis van de huidige, nieuwe geografische afbakening, namelijk dat een gebrek aan continuïteit én geografische consistentie ten koste is gegaan van duurzaamheid van projecten!

Reactie IOB:

IOB onderschrijft deze constatering.

Partos:

De IOB-evaluatoren adviseren het tegengaan van fragmentatie door centraal gefinancierde programma's beter te koppelen aan ambassadeprogramma's. Het rapport verwijst daarbij naar de OECD-DAC Peer Review uit 2017 . In deze Peer Review prijst de OECD Nederland echter vanwege de onafhankelijkheid voor maatschappelijke organisaties binnen het 'samenspraak en tegenspraak' programma: "a new and innovative policy framework (...) for CSOs to engage in 'dialogue and dissent'. The DAC can usefully learn from this, and other related donor initiatives that seek to address the shrinking space for civil society globally."

Reactie IOB:

De evaluatie 'Minder pretentie, meer realisme' richt zich niet op het programma Samenspraak en Tegenspraak, waarop het citaat uit de OECD-DAC Peer Review betrekking heeft. Met betrekking tot fragmentatie stelt de OECD-DAC Peer Review dat: 'The wholesale shift to a thematic focus – driven largely by the Hague, but involving a range of actors and partners – has had the unintended consequence of fragmenting the aid programme. This was also a criticism made by the committee making recommendations on modernising Dutch diplomacy (Advisory Committee, 2014). As noted in Chapter 4, this approach does not necessarily make it easy for the Netherlands to align programmes with partner country needs and strategies or to promote partner country ownership of the development process. In fact, coupled with the absence of robust information systems, this

fragmentation means that even country teams struggle to list all Dutch development activities in a country at any one point in time given the number of tenders originating from the Hague.'

Hetzelfde rapport van de OECD-DAC beveelt dan ook aan dat: 'To increase impact and avoid further fragmentation and dispersion, the Netherlands should review and rationalise its instruments and tenders.'

Partos:

Het advies om gefinancierde activiteiten te koppelen aan ambassadeplannen is strijdig met de inzichten uit de IOB-studie 'Balanceren tussen complementariteit en autonomie'. De IOB geeft in deze studie een niet mis te verstane waarschuwing: "MinBuZa moet niet de autonomie van maatschappelijke organisaties ondermijnen in hun streven naar complementariteit." De IOB-studie concludeert verder: "een landenprogramma kan maar hoeft niet persé te passen in een ambassadestrategie en kan zelfs plaatsvinden in een land zonder Nederlandse vertegenwoordiging." Het spreekt voor zich dat samenhang en complementariteit van programma's aandacht verdient. Ambassadeprogramma's en programma's van maatschappelijke organisaties kunnen elkaar wederzijds versterken. Echter, deze koppeling moet niet een voorwaardelijke, eendimensionale verbinding zijn waarbij programma's van maatschappelijke organisaties een verlengstuk vormen van ambassadeprogramma's.

Reactie IOB:

De evaluatie 'Minder pretentie, meer realisme' gaat niet in op de gesteunde projecten binnen Samenspraak en Tegenspraak, waarop bovenstaande citaten zijn gebaseerd. Ook de genoemde bevindingen uit de IOB-studie 'Balanceren tussen complementariteit en autonomie' betreffen lobby en advocacy activiteiten die gefinancierd werden uit Samenspraak en Tegenspraak. De inhoud van deze activiteiten verschilt echter substantieel met de onderzochte Wederopbouw en SPCC programma's en de conclusies zijn daarmee niet automatisch toepasbaar.

De studie 'Balanceren tussen complementariteit en autonomie' heeft geen onderzoek gedaan naar de effecten van de verschillende partnerschappen. De evaluatie 'Minder pretentie, meer realisme' deed dat wel, en concludeerde dat fragmentatie de effectiviteit van programma's heeft ondermijnd. Het tegengaan van fragmentatie betekent het maken van keuzes. Dit hoeft niet te betekenen dat die keuzes door BZ eenzijdig moeten worden opgelegd. Ook heeft dit niet noodzakelijkerwijs negatieve gevolgen voor de autonomie van maatschappelijke organisaties.

Het doel van samenwerking tussen BZ en NGO's is niet het garanderen van autonomie voor NGO's maar het zodanig inrichten van deze partnerschappen dat maximale resultaten kunnen worden bereikt voor lokale bevolkingsgroepen die deze steun hard nodig hebben.