Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 14 03

Ambassades leveren maatwerk bij directe financiering van lokale NGO's

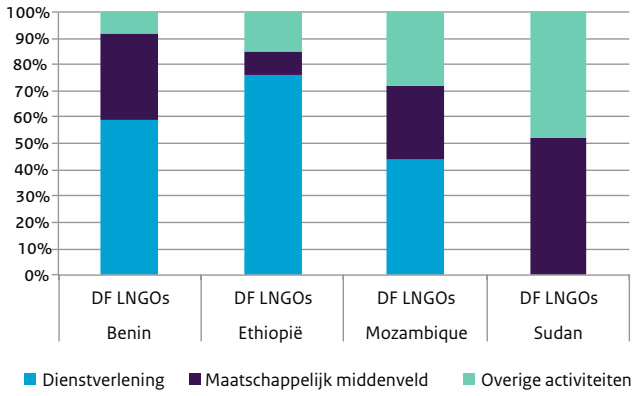
Directe financiering van NGO's in ontwikkelingslanden is al langer gebruikelijk in het Nederlandse buitenlandbeleid. Tussen 2006 en 2012 gaven ambassades hiertoe alleen al in achttien landen bijna EUR 1 miljard uit. Er was veel waardering van de direct betrokkenen voor deze vorm van hulp vanwege het flexibele karakter ervan. Ambassades konden er hun landenprogramma een extra dimensie mee geven. Uit de contacten met lokale organisaties haalden zij informatie voor hun overleg met de overheid van een gastland. Lokale NGO's kregen door de Nederlandse financiering niet alleen meer armslag, maar ook meer status. Er gingen nieuwe deuren voor hen open. IOB constateert dat er nauwelijks sprake was van centraal beleid en dat de afstemming met andere donoren of met Nederlandse particuliere donoren in eenzelfde gastland beperkt bleef. Directe financiering was vooral gericht op concrete activiteiten die bijdroegen aan het realiseren van de doelstellingen van de ambassades en minder op het strategisch gebruik ervan voor het ontwikkelen van het maatschappelijk middenveld. Dit blijkt uit het IOB-rapport *Useful Patchwork – Direct Funding of Local NGOs by Netherlands Embassies 2006-2012*.

Achtergrond

Nederland ziet vooruitgang in ontwikkelingslanden als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betreffende overheid, het maatschappelijk middenveld en de private sector, eventueel met steun van donoren. De afgelopen decennia is dat middenveld in veel ontwikkelingslanden sterker geworden. Lange tijd kanaliseerde Nederland zijn steun aan organisaties uit het middenveld via de Nederlandse medefinancieringsorganisaties (MFO's). Sinds de herijking van het buitenlandbeleid en de decentralisatie van bevoegdheden naar ambassades halverwege de jaren negentig loopt er ook financiering aan NGO's direct via de posten.
IOB onderzocht in deze evaluatie hoeveel geld ambassades in vijftien partnerlanden en drie transitielanden tussen 2006 en 2012 uitgaven aan directe financiering van NGO's, waarom en hoe dat gebeurde en hoe er over resultaten werd gerapporteerd. Ook bekeek IOB de indirecte resultaten van directe financiering. De nadruk lag op de steun aan lokale NGO's, die in het land geworteld zijn en overwegend plaatselijke besturen en personeel hebben.

Bevindingen

In de onderzochte periode kanaliseerden de ambassades 24 procent van al hun financieringen via internationale, noordelijke en lokale NGO's. Het ging in totaal om EUR 950 miljoen; dat is gemiddeld EUR 7,5 miljoen per land per jaar. In de loop der jaren zijn de uitgaven enigszins toegenomen, zij het dat de omvang van de uitgaven per ambassade sterk kunnen verschillen.
Ruim een derde van het geld ging naar lokale NGO's voor directe dienstverlening aan arme bevolkingsgroepen, versterking van het maatschappelijk middenveld en overige activiteiten. Voor vier landen is deze verdeling in onderstaande figuur weergegeven.



In landen als Benin, Ethiopië, Mozambique en Bangladesh ging het meeste geld naar dienstverlening. In landen als Sudan en Uganda lag de nadruk meer op steun aan versterking van het maatschappelijk middenveld.
Soms, zoals in Afghanistan, werden verschillende soorten activiteiten door dezelfde organisatie uitgevoerd.

Dienstverlening en beïnvloeding
Afghanistan.
Op verzoek van de Accessibility Organisation for Afghan Disabled (AOAD) financierde de ambassade de aanleg van opritten bij openbare gebouwen en bewustmakingsworkshops voor families en gemeenschappen van gehandicapten. AOAD kreeg het ook voor elkaar dat er een wet kwam die bepaalde dat nieuwe scholen toegankelijk moeten zijn voor kinderen met een handicap.

IOB constateert dat de directe financieringen aansloten bij vooraf centraal vastgestelde thematische speerpunten, maar dat er verder nauwelijks sturing vanuit het ministerie in Den Haag was. Ook de ambassades hadden geen expliciet beleid voor directe financiering op papier staan. Dat bleek echter een voordeel. De ambassades konden grotendeels zelf bepalen welk soort organisaties en activiteiten zij wilden ondersteunen, voor hoe lang en met hoeveel geld. Het resultaat biedt een beeld van een 'nuttige lappendeken', waarbij patronen en kleuren verwijzen naar concrete verschillen per land.

Flexibel hulpinstrument
Mali.
Toen de ambassade na de staatsgreep van 2012 niet meer direct via de regering mocht werken, verdubbelde zij haar directe financiering. Daarvan profiteerden lokale en internationale NGO's voor onderwijs en gezondheidszorg.

IOB stelt vast dat directe financiering van lokale NGO's weinig problematisch is in landen zoals Benin en Mozambique, die al een redelijk ontwikkeld maatschappelijk middenveld hebben. Maar in landen zoals Sudan en Ethiopië, met veel vrijheidsbeperkingen, heeft het middenveld juist een extra duwtje nodig.
IOB concludeert dat de meeste directe financieringen goed binnen het landenprogramma van de ambassades pasten. Maar complementariteit met financieringen van andere donoren was nauwelijks leidend bij hun keuzes. Ambassades voerden hierover weinig overleg met andere donorlanden. Dit leidde soms tot een minder effectieve en minder efficiënte aanpak.
MFO's en ambassades steunden zelden dezelfde lokale NGO's. Waar beide partijen samenwerkten was de relatie in de regel goed. Ambassades steunden doorgaans activiteiten van meer ervaren lokale NGO's via projecten met een gemiddelde duur van vier jaar.

Win-winsituatie

Een belangrijke bevinding van IOB is dat zowel ambassades als de gesteunde lokale NGO's directe financiering ervoeren als een waardevol, informeel en flexibel instrument. Ambassades zetten directe financiering soms ook in om de kritische rol van lokale NGO's te vergroten.

Pleiten en beïnvloeden
Ghana.
Bij de verbetering van de gezondheidszorg keek de Ghanese overheid vooral naar financiële en inhoudelijke steun van buitenaf. Dat was reden voor de ambassade om een project te ontwikkelen om er meer lokale NGO's en lokale kennis bij te halen. Daardoor leerden die NGO's ook om mee te praten over de organisatie van de gezondheidszorg.
Ethiopië.
Hier gaf de ambassade een extra financieel zetje aan de Family Guidance Association of Ethiopia voor bewustmaking, bevordering van gezinsplanning, veilige abortussen en distributie van geboortebeperkingsmiddelen. Deze NGO bleek mede daardoor in staat het overheidsbeleid te beïnvloeden.

Lokale NGO's boden soms informatie die de ambassades gebruikten in de beleidsdialoog met de regering van het gastland. Dit was een winstpunt, zeker nadat het directe contact met de lokale bevolking en met lokale organisaties sterk was verminderd vanwege de Nederlandse voorkeur voor sectorale- en algemene begrotingssteun en het verdwijnen van het projectenwerk.

Lokale NGO geeft informatie
Colombia.
Als voorbereiding op gesprekken met de Colombiaanse regering maakte de ambassade gebruik van kennis en informatie van lokale NGO's. Hierdoor was de ambassade op de hoogte van belangrijke kwesties die met de overheid besproken konden worden. Bij bezoeken uit Nederland werd tijd ingeruimd voor ontmoetingen met lokale NGO's.

Lokale NGO's hadden niet alleen baat bij het geld, maar directe financiering versterkte vaak ook hun positie in een land en kon deuren openen naar andere donoren.

Soms nodigden ambassades lokale NGO's informeel uit om aanvragen voor financiering in te dienen. Vaak coachte een ambassade een lokale NGO bij het opstellen ervan, de zogenaamde 'co-creatie'. Het gebeurde zelden dat een ambassade een open aanbesteding deed om voorstellen in te dienen.

De kwaliteit van rapportage, monitoring en evaluatie door lokale organisaties had beter gekund, zo concludeerde IOB. Rapportages waren weinig analytisch en gaven nauwelijks inzicht in de impact. Omdat veel lokale NGO's aanvragen indienen bij meerdere donoren zijn hun resultaten zelden toe te rekenen aan één donor. Zo spraken de financiers van een lokale NGO in Ethiopië – die aanzienlijke steun kreeg van de Nederlandse ambassade en van andere donoren – af om de resultaten van deze NGO niet aan één specifieke donor toe te schrijven.

Aandachtspunten

IOB tekent aan dat er voldoende controles en waarborgen zijn voor verantwoorde directe financiering. De Inspectie ziet daarom geen reden voor een strakker beleid voor dit hulpinstrument. Dat zou tot onnodige bureaucratie en het verlies van flexibiliteit en persoonlijke contacten kunnen leiden.
Wel waarschuwt IOB dat de directe financiering van *ad hoc* activiteiten door lokale NGO's niet altijd samenvalt met de doelstelling van ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld. Ambassades zouden – in samenspraak met lokale organisaties en andere donoren – meer visie kunnen ontwikkelen op de rol van het lokale maatschappelijk middenveld. Directe financiering kan dan vaker worden ingezet voor de versterking van lokale NGO's, zodat deze blijvende invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van hun land. IOB pleit ervoor de flexibiliteit van directe financiering op te nemen in het beleidskader voor het Accountability fonds, dat wordt opgezet voor bijdragen van ambassades aan lokale NGO's die aan pleiten en beïnvloeden doen.

Tot slot

Het besluit om deze evaluatie uit te voeren was mede gebaseerd op een motie van de Tweede Kamer over directe financiering van NGO's in ontwikkelingslanden. De evaluatie heeft betrekking op directe financiering in achttien landen. In vier daarvan, Benin, Mozambique, Ethiopië en Sudan, voerde IOB landenstudies uit.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie 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 # 391 (maart 2014)
Useful Patchwork – Direct Funding of Local NGOs by Netherlands Embassies 2006-2012
ISBN: 978-90-5328-455-1
Te downloaden op:
www.government.nl/foreign-policy-evaluations | www.iob-evaluatie.nl

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | mei 2014 | ISSN 2214-630X | 14BUZ624902|N