



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Synthese en aanbevelingen

Minder Pretentie, Meer Realisme

Een evaluatie van het Wederopbouw programma (2012 - 2015),
het Strategische Partnerschappen Chronische Crises programma
(2014 - 2016) en het Addressing Root Causes tender proces

| Minder Pretentie, Meer Realisme | Synthese en aanbevelingen | Minder Pretentie, Meer Realisme | Synthese en aanbevelingen | Minder Pretentie, Meer





Synthese en aanbevelingen

Dit document presenteert vijf belangrijke aanbevelingen om lopende of toekomstige programma's gericht op het aanpakken van conflict en onveiligheid te verbeteren. Na elke aanbeveling volgt een korte samenvatting van de onderliggende bevindingen uit de evaluatie.

Na decennia van verbetering, is het aantal gewelddadige conflicten in de afgelopen jaren weer toegenomen. Dit heeft wereldwijd grote gevolgen en veroorzaakt veel menselijk lijden. Bovendien zijn deze conflicten in toenemende mate verbonden met andere mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering, natuurrampen, irreguliere migratie en transnationale criminaliteit (Verenigde Naties & Wereldbank, 2018).

Tegen deze achtergrond presenteerde minister Kaag voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking in 2018 de beleidsnota 'Investeren in Perspectief' (2018). In de nota staat dat Nederland haar inspanningen om conflict en onveiligheid te voorkomen in de komende jaren zal intensiveren. Een belangrijke doelstelling hierbij is het aanpakken van grondoorzaken van conflict en onveiligheid: armoede, conflict, terrorisme, klimaatverandering, bevolkingsgroei en irreguliere migratie.

Het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking (OS) werd in 2010 grondig herzien, ingegeven door een forse bezuiniging en beïnvloed door het WRR-rapport 'Minder Pretentie, Meer Ambitie' (WRR, 2010). Belangrijke doelstellingen waren om meer focus in het beleid aan te brengen en meetbare resultaten te stimuleren (TK 2010-2011, 32 605, nr. 2). Het thema Veiligheid en Rechtsorde (V&R) werd een van de vier speerpunten in het Nederlandse beleid. Deze evaluatie richt zich op de effectiviteit van twee belangrijke programma's uit het V&R-beleid – het Wederopbouw programma (2012 – 2015) en het Strategische Partnerschappen Chronische Crises (SPCC) programma (2014 – 2016) – en de tender fase van het daarop volgende 'Addressing Root Causes' (ARC) programma (2016 – 2021). Bevindingen met betrekking tot effectiviteit van de programma's uit deze evaluatie kunnen niet worden gegeneraliseerd naar het gehele V&R-beleid.

Dit document presenteert de resultaten van de Wederopbouw en SPCC programma's. De evaluatie probeert bij te dragen aan het begrip over hoe ontwikkelingssamenwerking effectiever kan worden ingezet om conflict en onveiligheid te voorkomen. De hoofdvraag van de evaluatie luidt: *Zijn de Wederopbouw en SPCC-programma's effectief geweest en hoe kunnen programma's die gericht zijn op het aanpakken van conflict en onveiligheid worden verbeterd?*

Over het algemeen blijkt uit de evaluatie dat de Wederopbouw en SPCC-programma's positieve resultaten hebben opgeleverd op *output* niveau (bijvoorbeeld het aantal gegeven trainingen of het aantal opgezette vredescomités of spaargroepen). Deze resultaten vertaalden zich echter niet altijd door tot positieve en duurzame resultaten op *outcome* niveau (zoals verhoging in veiligheid voor mensen). Wanneer de resultaten wel doorwerkten, beperkten de uitkomsten zich vaak tot individuele gevallen of vonden ze plaats op lokaal niveau. In slechts enkele gevallen was er verbetering te zien in de (sociaal) economische ontwikkeling of op het gebied van conflictpreventie en veiligheid op dorps of (sub) nationaal niveau.



Dat programma's slechts beperkte resultaten op *outcome* niveau hebben behaald, is voor een deel toe te schrijven aan de complexe en dynamische omgevingen waarin ze zijn uitgevoerd. Deze werden gekenmerkt door geweld, politieke onrust en economische problemen. Context is echter niet de enige verklarende factor. Deze evaluatie identificeert verschillende andere verklarende factoren, op het niveau van beleid en het tenderproces en ook op het niveau van programma- en projectimplementatie. In plaats van een geïntegreerde aanpak, waarin de onderliggende oorzaken van geweld en instabiliteit werden aangepakt, bestonden de Wederopbouw en SPCC-programma's uit een versnipperd portfolio van kleine en vaak slechts beperkt duurzame activiteiten, en waren ze daarmee vaak niet voldoende uitgerust voor de complexe en snel veranderende lokale omstandigheden.

Ondanks de herstructurering van het OS-beleid in 2010 laat de evaluatie zien dat er nog steeds een grote versnippering van activiteiten bestaat. Zowel de budgetten als de periode waarin projecten werden uitgevoerd waren te beperkt en sloten niet aan bij de hoge ambities van het V&R-beleid. De beleidsdoelstellingen op *outcome* en *impact* niveau lagen buiten de invloedssfeer van individuele projecten. Echter, de druk om op dat niveau resultaten te rapporteren stimuleerde het aandikken van behaalde resultaten, zeker in een context waarin organisaties concurreerden om beperkte middelen. Dit heeft bijgedragen aan een 'papieren werkelijkheid' van gerapporteerde resultaten. Monitoring en evaluatie (M&E) werd daarom vooral een instrument ter verantwoording en weinig als middel om te leren.

Hoewel de Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp (DSH) gedurende de ontwikkeling en implementatie van de Wederopbouw, SPCC- en ARC-programma's voortbouwde op een aantal geleerde lessen met betrekking tot het ontwikkelen van tenderprocedures en programmamanagement, blijven er cruciale problemen bestaan. Ook in het ARC-programma bestaat een kloof tussen de ambitieuze programma- en beleidsdoelstellingen enerzijds en de relatief kleine activiteiten met een beperkte invloedssfeer anderzijds. Hoewel ontwikkelingsamenwerking ambitieus moet blijven, zou het vooral minder pretentiefus en realistischer moeten zijn.



1) Zet inspanningen om fragmentatie te verminderen voort.

In 2018 kondigde het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) aan om fragmentatie verder te verminderen. Dit was in navolging van eerdere observaties van IOB en anderen, waaronder de OECD-DAC Peer Review uit 2017. De Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH) richtte zich vooral op een vermindering van het aantal activiteiten met 30%, te behalen in 2022. In de Wederopbouw en SPCC-programma's bestond echter fragmentatie op meerdere niveaus; tegengaan van fragmentatie moet verder gaan dan het verminderen van het aantal individuele activiteiten. IOB beveelt het volgende aan:

- Beperk het aantal projecten en de geografische verspreiding per programma.
- Zorg ervoor dat verschillende programma's een consistente geografische focus hebben.
- Maak het mogelijk om activiteiten op te volgen of voort te zetten in opeenvolgende programma's.
- Faciliteer coördinatie en synergie tussen verschillende gefinancierde activiteiten, door centraal gefinancierde programma's beter te koppelen aan ambassadeprogramma's en meerjarenlandenstrategieën (MLS'en), en door de coördinatie met andere donoren en overheden (lokaal of nationaal) te verbeteren.



Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de volgende bevindingen:

Het behalen van duurzame resultaten werd bemoeilijkt door een hoge mate van versnippering, waarbij de middelen te dun waren versnipperd over een groot aantal kleine en geografisch verspreide activiteiten.

De bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking in 2011 leidden ertoe dat verschillende Nederlandse ngo's onder financiële druk kwamen te staan. Het ministerie wilde zoveel mogelijk ngo's ondersteunen en richtte de tenderprocedure voor het Wederopbouw programma ook op die manier in. Het resultaat was een versnipperd portfolio: het gecombineerde budget van de Wederopbouw en SPCC-programma's (154 miljoen euro) werd verdeeld over 36 projecten, die in 24 landen en daarin nog eens in verschillende gebieden werden uitgevoerd. De twee programma's werden uitgevoerd door 25 Nederlandse en internationale ngo's en een groot aantal onderaannemers. Fragmentatie van de Wederopbouw en SPCC-programma's had verschillende gevolgen:

- De fondsen per activiteit waren beperkt en activiteiten bleven daarom druppels op een gloeiende plaat. De uitgaven per begunstigde waren zo laag dat het onrealistisch was om substantiële effecten te kunnen verwachten, met name op *outcome* niveau. Dit leidde ook tot een beperkte duurzaamheid van resultaten.
- Omdat projecten werden verspreid over meerdere uitgestrekte gebieden, stonden projectmedewerkers zowel voor logistieke uitdagingen als voor uitdagingen op het gebied van adequate monitoring. Het gevolg was dat activiteiten vaak onvoldoende werden gecoördineerd en dat er weinig synergie plaatsvond. Hierdoor ontstond het risico van duplicatie. Zo zetten verschillende projecten binnen de programma's lokale structuren op, wat leidde tot een (wild)groei van lokale comités met onderling weinig coördinatie of kennisuitwisseling. Ook kwam het voor dat dezelfde begunstigten deel uitmaakten van meerdere comités die door verschillende ngo's waren opgericht of dat dezelfde begunstigten vergelijkbare trainingen ontvingen van verschillende ngo's uit de beide programma's.

Fragmentatie bestond op verschillende niveaus: activiteiten waren zelden afgestemd met programma's van ambassades of op interventies van andere donoren of overheden (lokaal of nationaal).

De fragmentatie binnen de twee programma's was grotendeels het gevolg van de beleidskeuzes van het ministerie en de vereisten die waren vastgelegd in de *call for proposals*. Het ministerie streefde er bijvoorbeeld naar zoveel mogelijk organisaties te financieren. Een andere keuze die bijdroeg aan fragmentatie was de beslissing om de programma's op een groot aantal landen te richten en organisaties te verplichten één project in meerdere landen uit te voeren. Tegelijkertijd moesten ngo's zich richten op meerdere beleidsdoelstellingen. Toen de beleidsprioriteiten binnen het speerpunt V&R veranderden werden de ngo's in nieuwe programma's aangemoedigd hun projecten daarop aan te passen. Dit ging ten koste van de continuïteit en duurzaamheid van eerder gefinancierde activiteiten.

Het ARC-programma is minder gefragmenteerd dan de voorgaande Wederopbouw en SPCC-programma's: het richtte zich immers op minder landen en minder geografische gebieden binnen deze landen. Echter, omdat de middelen voor de activiteiten ook hier beperkt zijn, blijven de te verwachten resultaten dat ook. Ook door ngo's aan te moedigen in consortia te werken werd vermindering van fragmentatie aangemoedigd. Het bleek echter dat de coördinatie en afstemming binnen consortia werd verstoord door concurrentie tussen individuele organisaties.



2) Formuleer heldere en realistische doelstellingen.

Er bestaat een kloof tussen de ambitieuze beleidsdoelstellingen enerzijds en de beperkte invloedssfeer van de uitvoerende partners anderzijds. Concurrentie om beperkte middelen en de noodzaak voor ngo's om jaarlijks te rapporteren op gestandaardiseerde indicatoren, leidde tot het opblazen van resultaten en werkte een 'papieren werkelijkheid' in de hand. IOB beveelt daarom aan om explicietere en realistischere beleidsdoelstellingen te formuleren. Het is belangrijk hierbij rekening te houden met de invloedssfeer van de uitvoerende organisaties en de fragiele context waarin ze werkzaam zijn. Daarnaast is het belangrijk meer continuïteit in beleids- en geografische prioriteiten aan te brengen en moet de doorlooptijd van programma's worden verlengd om een duurzamer effect te bereiken. Concreet stelt IOB het volgende voor:

- Vertaal algemene (wereldwijde) beleidsdoelstellingen in doelen die specifiek zijn voor het specifieke land of de geografische locatie. Zorg ervoor dat de doelstellingen van individuele programma's aansluiten bij MLS'en. DSH moet overleg tussen ngo's en ambassades over projectontwerp faciliteren.
- Gebruik de Theory of Change (ToC) voor V&R als basis en werk project-specifieke ToC's voor V&R-interventies uit die zijn ingebed in de lokale of landelijke context. Land-specifieke ToC's moeten de lokale en context specifieke assumpties, die cruciaal zijn voor het bereiken van beleidsdoelstellingen op een hoger niveau, expliciteren en uitwerken.
- Wees je bewust van de prikkel bij ngo's om resultaten aan te dikken (bijvoorbeeld het aantal begunstigden), gezien de concurrentie om beperkte middelen in tenderprocedures.
- Formuleer doelstellingen binnen de invloedssfeer van uitvoerende organisaties: op *output* en *intermediate outcome* niveau. Vraag Ngo's niet te monitoren en rapporteren op *outcome* en *impact* niveau, maar om te reflecteren op de assumpties over waarom de activiteiten en *outputs* bijdragen aan het bereiken van resultaten op *outcome* en *impact* niveau. Dit doet niet af aan de noodzaak voor een eindevaluatie, waarin de resultaten op *outcome* en *impact* niveau vastgesteld dienen te worden.
- Bevorder de betrokkenheid van de lokale partners bij het ontwikkelen van de projectvoorstellen en het formuleren van doelen en indicatoren.

| 4 |

Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de volgende bevindingen:

IOB constateert een grote kloof tussen de algemene beleidsdoelstellingen van het ministerie en de projectactiviteiten die op lokaal niveau zijn geïmplementeerd. Hiervoor zijn drie belangrijke redenen:

- Het algemene V&R-beleid werd niet ontwikkeld en geïmplementeerd in opeenvolgende fasen. Beleidsontwikkeling en -uitvoering waren parallele processen die elkaar niet noodzakelijkerwijs beïnvloedden. Hoewel het beleid verschillende keren werd aangepast, bleven de doelstellingen breed en ontbrak een duidelijke definitie of afbakening. Hierdoor konden ngo's in de praktijk projecten uitvoeren die hun eigen prioriteiten en ervaringen reflecteerden. Het gevolg was echter dat de meeste organisaties er niet in slaagden de hogere beleidsdoelstellingen op *outcome* en *impact* niveau te operationaliseren en te koppelen aan de eigen projectresultaten op lokaal niveau.
- Bovendien leidde de concurrentie tussen ngo's in de tenderprocedure ertoe dat projectvoorstellen op papier de hoge beleidsdoelstellingen weerspiegelden, ten koste van een analyse van de lokale noden en behoeften van begunstigden. Er werd te weinig aandacht besteed aan het begrijpen van sociaal-culturele en politieke conflictdynamiek. Een verbetering ten opzichte van het Wederopbouw programma was dat in het beleidskader voor SPCC specifieke beleidsprioriteiten voor beide regio's werden gepresenteerd. Voor ARC werden voor elk land specifieke doelstellingen ontwikkeld in overleg met de ambassades.
- Aanbesteding en onderaanbesteding leidde tot een keten van uitvoerende partners voor de verschillende projecten. Dit heeft de kloof tussen projecten op papier en de uitvoering ervan in de praktijk verder vergroot. Deze kloof werd ook duidelijk in de projectrapportages; IOB constateerde meermaals verschillen tussen de gerapporteerde resultaten en de resultaten in het veld. In de projectrapportages observeert IOB een glijdende schaal, die varieert van een relatief acceptabele wijze van gunstig presenteren van resultaten tot ongewenste framing en, in enkele gevallen, onacceptabele vormen van gefabriceerde resultaten.



Het soort uitgevoerde activiteiten zal waarschijnlijk niet leiden tot substantiële effecten op *outcome* niveau, met name gezien de beperkte duur van de programma's. Het grootste deel van de activiteiten in de Wederopbouw en SPCC-programma's bestond uit: het opzetten en ondersteunen van spaargroepen; trainingen in ondernemerschap; vak- en praktijktrainingen; het opzetten van vredescomités; het aanmoedigen van vredesdialogen; trainingen met betrekking tot vrede en levensvaardigheden; en het stimuleren van lokale participatie. Wetenschappelijk onderzoek laat zien dat de te verwachten resultaten van dit soort activiteiten beperkt zijn, met name in fragiele contexten. Hoewel activiteiten positief kunnen uitvallen voor individuele deelnemers aan een project, bijvoorbeeld voor iemand die meedoet aan een spaargroep, hebben deze spaargroepen waarschijnlijk geen substantieel effect op armoedevermindering of economische vooruitgang op dorps of (sub)nationaal niveau. Dergelijke resultaten werden wel gerapporteerd in projectdocumentatie en de resultaatkaders. Vaak was het tijdsbestek van drie tot vier jaar niet lang genoeg om de gewenste (gedrags)verandering te bewerkstelligen op de abstracte hogere beleidsdoelen menselijke veiligheid, vredesdividend en legitiem bestuur. Om dergelijke resultaten te bereiken is een gerichte en langdurige inzet van de ngo's en het ministerie vereist. Slechts in uitzonderlijke gevallen werden projectactiviteiten uit vorige programma's voortgezet. Over de gehele linie zijn de bevindingen uit de case studies consistent met het beschikbare bewijs uit de literatuur; De verwachte bijdrage van de resultaten aan de beleidsdoelstellingen is derhalve niet goed afgestemd op de middelen, de doorlooptijd en de invloedssfeer van de Wederopbouw en SPCC-programma's.



3) Versterk M&E voor leerdoeleinden.

Het zwaartepunt van M&E ligt momenteel op verantwoording, terwijl de leerfunctie ook belangrijk is. Bij M&E is het van belang om duidelijke en realistische doelstellingen te formuleren op beleids-, programma- en projectniveau en om land-specifieke ToC's te formuleren. M&E kan ook worden versterkt door explicieter te zijn over de vraag hoe activiteiten bijdragen aan resultaten op *output* en *outcome niveau*, zoals geformuleerd in de bestaande ToC van het V&R-beleid. Daarnaast beveelt IOB het volgende aan:

- Het ministerie moet inzetten op een iteratieve programmering en een adaptieve beleidsplanning, en activiteiten en doelstellingen aanpassen aan de snel veranderende lokale omstandigheden. Uitvoerende organisaties moeten de geboden flexibiliteit gebruiken om projectactiviteiten en doelstellingen aan te passen wanneer veranderingen in de context dit vereisen.
- Wees realistisch over monitoring op *outcome* en *impact niveau*, met name op de korte termijn. Probeer de 'papierene werkelijkheid' als gevolg van rapportage op gestandaardiseerde *outcome* en *impact* indicatoren zoveel mogelijk te vermijden.
- Organiseer jaarlijkse of twejaarlijkse reflectiemomenten op de ToC en de aannames die onder het V&R-beleid liggen en stimuleer uitvoerende partners op een vergelijkbare manier te reflecteren op de ToC's van de respectievelijke projecten. Een ToC moet worden gezien als een levend document dat in verschillende projectfasen constant aan kritische reflectie onderhevig is.
- Maak voldoende middelen en personele capaciteit beschikbaar om leren op verschillende niveaus te bevorderen: voor uitvoerende organisaties zelf, tussen uitvoerende organisaties en ook binnen DSH. Het ministerie zou hierbij een leidende rol moeten spelen en leerprocessen moeten faciliteren.
- Bevorder en institutionaliseer de rol van ambassades. Gezien de kennis van de lokale omstandigheden zijn zij de aangewezen partij om context specifiek leren te stimuleren.
- Individuele projectevaluaties moeten worden verbeterd en uitvoerende partners moeten worden gestimuleerd om onderzoeksmethoden te verbeteren. Het is belangrijk om al tijdens de projectontwikkeling rekening te houden met de evaluatie. Doelstellingen moeten op een valide wijze worden geoperationaliseerd in indicatoren en het is belangrijk om *baseline* gegevens van deze indicatoren te verzamelen.



Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de volgende bevindingen:

Het is mogelijk om gebruik te maken van M&E instrumenten en gestandaardiseerde indicatoren ter verantwoording, maar de nadruk hierop gaat ten koste van monitoring en evaluatie voor leerdoeleinden.

Het aanpassen van de ToC en de bijbehorende resultatenkaders van het V&R-beleid heeft de doelstellingen van DSH verduidelijkt en bijgedragen aan de ontwikkeling van de programma's. Er blijft echter een kloof bestaan tussen de ambities op *outcome* en *impact* niveau enerzijds en de lokale resultaten van de programma's anderzijds. Deze evaluatie laat zien dat het grootste deel van de M&E activiteiten gericht was op verantwoording, wat ten koste ging van de leerfunctie. Hier zijn verschillende oorzaken voor:

- De Tweede Kamer verwacht resultaten te zien. De overkoepelende resultaattraamwerken zijn ontwikkeld om aan deze vraag te voldoen. Echter, het resultaattraamwerk vereiste informatie over resultaten die buiten de directe invloedssfeer van de uitvoerende organisaties lagen. Dit heeft bijgedragen aan een kloof tussen resultaten op papier en projectrealiteit in het veld.
- De uit te voeren activiteiten en beoogde resultaten zijn drie tot vier jaar van tevoren bepaald, terwijl projecten worden uitgevoerd in kwetsbare gebieden waar de politieke- en veiligheidssituatie snel kan veranderen. De focus op het behalen van vooraf vastgestelde doelen belemmerde noodzakelijke aanpassingen van projectactiviteiten aan veranderende omstandigheden. Hoewel DSH zich over het algemeen flexibel opstelde, hebben niet alle ngo's hiervan gebruik gemaakt. Uit de evaluatie bleek verder dat niet alle lokale uitvoerende organisaties op de hoogte waren of gebruik maakten van deze flexibiliteit.
- De gemiddelde projectduur van drie tot vier jaar is te kort om de gewenste resultaten te bereiken en te meten. Het is gemakkelijk om in 'papierwerkelijkheid' te vervallen, met name wanneer er gerapporteerd wordt op gestandaardiseerde indicatoren op *outcome* en *impact* niveau. Het niet onderbouwen van causale verbanden in het projectontwerp heeft hieraan bijgedragen, net als het niet expliciteren en testen van onderliggende assumpties.

Bovenstaande laat zien dat er risico's zijn verbonden aan het gebruik van overkoepelende resultaatkaders. Er bestaat een inherente stimulans om resultaten positief te rapporteren wanneer ngo's en lokaal personeel vrezen voor voortzetting van financiering. Ambassades zijn goed gepositioneerd om context specifiek leren te faciliteren, maar zijn vaak onvoldoende betrokken geweest bij de uitvoering van de programma's.

De individuele projectevaluaties waren vaak ondermaats. Hoewel evaluaties niet verplicht waren voor het Wederopbouw programma, hebben de meeste ngo's toch eindevaluaties laten uitvoeren. Dit illustreert de bereidheid van de organisaties om te leren en te verbeteren. Desalniettemin viel er veel aan deze evaluaties te verbeteren. Veel gepresenteerde resultaten zijn invalide voorbij het output niveau en veel evaluaties overschatten de effectiviteit en duurzaamheid van de activiteiten. Omdat ngo's de resultaten van de activiteiten na afloop van de programma's niet bleven volgen, is er weinig bekend over de duurzaamheid van resultaten. De meeste evaluaties misten *baseline* informatie en maakten gebruik van slecht geoperationaliseerde indicatoren. Daarnaast beperkten de gehanteerde steekproef- en onderzoeksmethodes de betrouwbaarheid van de bevindingen.



4) Zorg ervoor dat programma's en projecten op basis van bewijs worden ontworpen.

Het versterken van M&E voor leerdoeleinden vereist ook het gebruik van beschikbaar bewijs ('wat werkt?'). Om de *impact* van beleid en interventies te verbeteren, moeten zowel beleidsontwikkeling door het ministerie als projectontwikkeling door ngo's worden onderbouwd met empirisch academisch en evaluatief bewijs. Concreet beveelt IOB het volgende aan:

- Integreer geleerde lessen op projectniveau bij de ontwikkeling van nieuwe programma's en bij de formulering van nieuw beleid.
- Organiseer reflectiesessies met uitvoerende partners tijdens het formuleren van nieuw beleid en het ontwerpen van nieuwe programma's. Tijdens deze sessies kunnen beleidsdoelstellingen, onderliggende aannames, implementatietrajecten en activiteiten gezamenlijk kritisch worden besproken. Dit kan er ook aan bijdragen dat de gestelde doelen binnen de invloedssfeer van de uitvoerende organisaties vallen.
- Stel als voorwaarde dat projectvoorstellen en voorgestelde activiteiten en assumpties gestoeld zijn op bewijs.
- Zorg er tegelijkertijd voor dat de voorwaarde om beschikbaar bewijs te gebruiken niet in de weg staat van innovatieve programmering. In het geval van vernieuwende activiteiten moeten de onderliggende assumpties wel zo expliciet mogelijk worden gemaakt en waar mogelijk worden gestaafd met bewijsmateriaal. Wanneer er geen bewijs beschikbaar is voor innovatieve activiteiten, is het belangrijk dat er vooraf een strategie wordt geformuleerd om de assumpties te kunnen testen.
- Het is belangrijk dat ngo's voldoende tijd en middelen hebben om kwalitatief hoogstaande projectvoorstellen te formuleren die zowel zijn gebaseerd op academisch en evaluatief bewijs als voldoende beantwoorden aan lokale noden en behoeften.
- Er moet meer aandacht zijn voor het identificeren van kwetsbare groepen. Deze evaluatie heeft aangetoond dat het in de praktijk moeilijk blijkt om dergelijke groepen te bereiken, zelfs wanneer dit een specifieke doelstelling is
- Maak gebruik van ondersteuning van kennispartners zoals het Kennisplatform Veiligheid en Rechtsorde bij het produceren en verzamelen van informatie over activiteiten en programmering. De rol van dergelijke partners moet strategischer worden afgestemd op de ontwikkeling en implementatie van V&R-programma's.

Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de volgende bevindingen:

Kennis over de effectiviteit van interventies in fragiele contexten wordt onvoldoende gebruikt en verwerkt in projectontwerpen. Hoewel een ToC in toenemende mate de basis vormde voor M&E, bouwden veel projectvoorstellen voort op impliciete en niet geteste veronderstellingen. DSH verplichtte ngo's niet om de onderliggende assumpties van bewijs te voorzien, waardoor ook de bewijslast voor de effectiviteit van de voorgestelde activiteiten vrij dun was.

Daarnaast, de druk om op korte termijn resultaten te rapporteren ondermijnt een kritische beoordeling van de effecten van activiteiten en het gebruik van M&E voor leerdoeleinden. Eindevaluaties waren vaak ondermaats en gaven weinig inzicht in de effectiviteit van activiteiten voorbij het *output* niveau. Er bestaat echter wel degelijk veel bewijs over de effectiviteit van de meest geïmplementeerde interventies en over de condities voor succes. Uit de literatuur blijkt bijvoorbeeld dat het combineren van vrouwelijke spaargroepen met andere interventies om de gendernormen te verbeteren leidt tot de grootste effecten op verbetering van de positie van vrouwen.



5) Investeer in open relaties met uitvoerende organisaties en onderzoek alternatieven voor tenderprocedures.

Opvolging geven aan bovenstaande aanbevelingen vereist een verschuiving in de relatie tussen het ministerie en de ngo's. Samen leren in plaats van verantwoording afleggen vraagt om een ander soort partnerschap. Daarnaast kunnen tenderprocedures voor het toewijzen van middelen en projecten perverse prikkels in de hand werken. IOB stelt het volgende voor:

- Investeer in open en transparante relaties met uitvoerende partners, die het mogelijk maken gezamenlijk kritisch na te denken over doelen en activiteiten. Een dergelijk partnerschap komt zowel het ministerie als de ngo's ten goede en zou niet beperkt moeten blijven tot de opstartfase van een project.
- Stimuleer en faciliteer noordelijke ngo's om te investeren in transparantere relaties met hun uitvoerende partners. Het ministerie moet buiten de vereiste rapportagecycli zorgen voor voldoende mogelijkheden voor strategische discussies. Uitvoerende organisaties dienen samen met hun lokale partners en medewerkers te worden gestimuleerd om te investeren in een leerproces en een kritische reflectie op de eigen activiteiten.
- Ambassades kunnen hierin een belangrijke rol vervullen. IOB beveelt daarom aan om de actieve betrokkenheid van ambassades bij de uitvoering van centraal gefinancierde projecten te institutionaliseren. Centrale programma's hebben baat bij verbeterde coördinatie en samenwerking met ambassades en gedecentraliseerde fondsen.
- Reserveer zowel op het departement als op ambassades meer capaciteit voor projectbeheer, monitoring, relatiebeheer en leren. Strategische partnerschappen kunnen alleen effectief vorm krijgen wanneer er voldoende capaciteit is om de relaties te onderhouden en kritisch te kunnen reflecteren op de gerapporteerde resultaten.
- Onderzoek alternatieven voor tenderprocedures. Verken financieringsmogelijkheden die iteratieve programmering en adaptieve planning mogelijk maken. Voor projecten die in specifieke landen of contexten worden uitgevoerd door ngo's kan worden overwogen budgetten te delegeren aan ambassades.

Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de volgende bevindingen:

De manier waarop projecten zijn gefinancierd en uitgevoerd, leidde tot een opwaartse verantwoordingsstroom die zowel het leren als flexibel programmeren bemoeilijkte.

Aanbesteding van de Wederopbouw, SPCC- en ARC-programma's stimuleerde professionalisering in het schrijven van voorstellen (door middel van gespecialiseerd personeel of consultants). Dit resulteerde in kwalitatief betere voorstellen vis-à-vis beleidsdoelstellingen, maar ging ten koste van afstemming op lokale behoeften en context omdat de algemene en overkoepelende beleidsdoelstelling voor V&R het uitgangspunt vormden. Het was de bedoeling dat de SPCC- en ARC-programma's strategische discussies tussen ngo's en het ministerie zouden bevorderen en dat uitvoerende organisaties en lokale partners een zekere mate van operationele vrijheid zouden krijgen. In de praktijk werden de meeste projecten uit deze programma's echter nog steeds uitgevoerd via een top-down contractketen, waarbij DSH internationale of Nederlandse ngo's contracteerde die op hun beurt weer verschillende nationale en lokale partners aanbesteedden. In deze keten rapporteren de afzonderlijke schakels resultaten op gestandaardiseerde indicatoren naar boven. Neerwaartse verantwoording en het inspelen op lokale behoefte kreeg minder aandacht.

Tijdens de opstartfase van het ARC-programma waren het departement en de ambassades nauw betrokken bij het proces. Ook was er substantieel betere samenwerking met en tussen de ngo's dan in eerdere programma's. Het ministerie schaalde het centrale beheer van het ARC-programma na de start van de projecten echter behoorlijk terug, zonder *ownership* van de ambassades te garanderen. Als gevolg hiervan vonden er nauwelijks strategische discussies plaats tussen de verschillende stakeholders en kwam het zwaartepunt wederom te liggen op verantwoordingsrapportage van gestandaardiseerde indicatoren. Over het algemeen maakte DSH onvoldoende capaciteit vrij om de gestelde ambities met betrekking tot strategische partnerschappen waar te kunnen maken.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

www.iob-evaluatie.nl

www.twitter.com/IOBevaluatie

www.oecd.org/derec

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | juli 2019