



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Studie

Strategieën voor partners: balanceren tussen complementariteit en autonomie

Evaluatie van het functioneren van strategische partnerschappen tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en maatschappelijke organisaties

Samenvatting met aanbevelingen en bevindingen

IOB Studie | no. 431 | Strategieën voor partners: balanceren tussen complementariteit en autonomie | IOB Studie | no. 431 | Strategieën voor partners: b



IOB Studie

Strategieën voor partners: balanceren tussen complementariteit en autonomie

*Evaluatie van het functioneren van strategische partnerschappen tussen
het Ministerie van Buitenlandse Zaken en maatschappelijke organisaties*

Samenvatting met aanbevelingen en bevindingen

Augustus 2019

Voorwoord

Sinds de Nederlandse overheid zich met ontwikkelingssamenwerking ging bezighouden, hebben de relaties tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en maatschappelijke organisaties (MO's) veel verschillende vormen aangenomen. Vanaf 2013 voorzag BZ een meer politieke rol voor MO's die de dialoog tussen het maatschappelijk middenveld, de overheid en de private sector zou moeten versterken. Hiertoe introduceerde BZ de zogenaamde 'strategische partnerschappen' (SP) met MO's. In vergelijking met het voorgaande MFS-II programma zouden deze partnerschappen meer flexibiliteit, meer vertrouwen, een sterkere rol voor beleidsbeïnvloeding, en een lagere administratieve last met zich meebrengen.

Twee van de huidige SP-programma's – Samenspraak en Tegenspraak (S&T) en het partnerschapsfonds voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) – lopen eind 2020 af. Een nieuw beleidskader wordt nu opgesteld. Deze studie naar het functioneren van SP's op verschillende niveaus van de samenwerking tussen BZ en MO geeft tijdige input voor het ontwerp van het nieuwe beleidskader. Het doel is patronen te ontdekken in het functioneren van deze partnerschappen, onderliggende oorzaken te begrijpen en beleidsaanbevelingen te formuleren. Het evalueert niet de eindresultaten van individuele partnerschappen, waar het nog te vroeg voor is. Eindevaluaties zijn gepland voor 2020.

| 3 |

Dit evaluatieonderzoek is gebaseerd op een documentenstudie en een groot aantal interviews met betrokkenen in Nederland (>65), en in Nepal, Mali, Soedan en Oeganda (>160), die samen 26 SP's betreffen. Het totale budget dat gemoeid is met de vier onderzochte programma's is ongeveer 1,3 miljard euro. Dit wordt gebruikt in 56 partnerschappen in 100 landen over een periode van vijf jaar.

IOB concludeert dat de verwachtingen van SP's hoog waren, maar niet altijd duidelijk werden verwoord. Er zijn goede voorbeelden waar BZ en MO's complementaire rollen hebben gespeeld, die samen tot resultaten hebben geleid die BZ of MO's individueel niet hadden kunnen bereiken. Over het algemeen vinden de MO's dat hun autonomie is gerespecteerd. Er zijn echter wel een aantal belemmeringen die het functioneren van de SP's hebben beperkt. Deze omvatten onder andere: (i) late betrokkenheid van BZ-themadirecties en ambassades in de projectopzet; (ii) misverstanden over hoe de SP's bijdragen aan de doelen en resultaten van de themadirecties; (iii) spanning tussen het streven naar complementariteit en de autonomie van MO's; (iv) onvoldoende capaciteit bij BZ, met name op de ambassades; en (v) de langetermijncommittering en flexibiliteit voor noordelijke MO's, die vaak niet werd doorvertaald naar de relaties met de zuidelijke MO's.

Dit rapport is geschreven door IOB-collega's Ferko Bodnár en Rob van Poelje. Zij hebben de interviews in Nederland gedaan, met de gewaardeerde hulp van Rita Tesselar en Pieter Dorst. Veldwerkgegevens zijn verzameld door George Kasumba in Oeganda, Ousmane Sy in Mali, Renuka Motihar in Nepal, en Abdelhakam Omer in Soedan, onder de professionele begeleiding van Corina Dhaene en Geert Phlix van ACE Europe. We danken hen allen. Graag bedanken we ook de leden van de externe referentiegroep voor hun advies en

ondersteuning: Willem Elbers (ASC Leiden Universiteit), Bart Romijn (Partos), Nana Afadzinu (WACSI Ghana), Julia McCall (BZ/DSH), Wieneke Vullings (BZ/DSO/GA) en Jelmer Kamstra (BZ/DSO/MO). De interne klankbordgroep die waardevolle feedback gaf bestond uit Rafaela Feddes en Caspar Lobbrecht.

De eindverantwoordelijkheid voor dit rapport ligt bij IOB.

Dr. Wendy Asbeek Brusse
Directeur International Onderzoek en Beleidsevaluatie
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Lijst van figuren en tabellen	6
Afkortingen	7
1 Introductie	8
1.1 Waarom dit rapport?	9
1.2 Het onderzoekersperspectief: theoretisch kader	9
1.3 Hoe we hebben gewerkt: methode	11
1.4 Hoofdbevindingen	11
2 Aanbevelingen aan BZ voor toekomstige strategische partnerschappen	13
2.1 Aanbevelingen voor de ontwikkeling van het beleidskader	14
2.2 Aanbevelingen voor het aangaan van de partnerschappen	27
2.3 Aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering	31

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1	Theoretisch kader voor het functioneren van SP's	10
Figuur 2	Verandertheorieën (ToC's) niveau van beleid, partnerschap, en landenprogramma	16
Figuur 3	Spectrum van verschillende relaties tussen BZ en MO	17
Figuur 4	Tijdslijn van de voorbereiding van de S&T strategische partnerschappen	29
Figuur 5	Vicieuze cirkel tussen financieringsmodaliteit, verantwoording, autonomie en complementariteit	34

Tabellen

Tabel 1	Overzicht van complementaire rollen van BZ en MO's die deze studie gevonden heeft	22
---------	-----------------------------------------------------------------------------------	----

Afkortingen

AfDB	Afrikaanse Ontwikkelingsbank
ARC	Addressing Root Causes – Aanpakken van Grondoorzaken
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DDE	Directie Duurzame Economische ontwikkeling
DGBEB	Directoraat Generaal Buitenlandse Economische Betrekkingen
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DMM	Directie Mensenrechten en Multilaterale organisaties
DSH	Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp
DSH/BU	Directie Stabiliteit en Humanitaire hulp / Bureau Uitvoering
DSO	Directie Sociale Ontwikkeling
DSO/GA	Directie Sociale Ontwikkeling / Gezondheid en Aids
DSO/MO	Directie Sociale Ontwikkeling / Maatschappelijke Organisaties
EU	Europese Unie
IATI	International Aid Transparency Initiative – Internationaal Initiatief voor Transparantie in Ontwikkelingssamenwerking
IFAD	Internationaal Fonds voor Landbouwontwikkeling
IGG	Directie Inclusieve Groene Groei
I-MO	Internationale Maatschappelijke Organisatie
IOB	Directie International Onderzoek en Beleidsevaluatie
M&E	Monitoren en Evaluatie
MFS-II	Medefinancieringsstelsel fase II (subsidies voor MO's, 2011-2015)
MLS	Meer-jaren Landen-Strategie
MO	Maatschappelijke Organisatie
MoU	Memorandum of Understanding
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
N-MO	Noordelijke Maatschappelijke Organisatie
PV	Permanente Vertegenwoordiging
S&T	Samenspraak en Tegenspraak
SDG	Sustainable Development Goals – Duurzame Ontwikkelingsdoelen
SP	Strategisch Partnerschap
SRGR	Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten
ToC	Theory of Change - verandertheorie
VN	Verenigde Naties
Z-MO	Zuidelijke Maatschappelijke Organisatie

1

Introductie

1.1 Waarom dit rapport?

Strategische partnerschappen (SP's) zijn een relatief nieuw financieringsinstrument voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Omdat twee van de huidige SP programma's, nl. Samenspraak en Tegenspraak (S&T) en het Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR) Partnerschapsfonds, in 2020 zullen aflopen, wordt in de loop van 2019 een nieuw beleidskader ontwikkeld. Dit rapport geeft aanbevelingen voor het nieuwe beleidskader.

Ook de omvang van het budget rechtvaardigt een tijdige evaluatie van de voortgang tot nu toe. Samen hebben de vier onderzochte programma's – S&T, SRGR Partnerschapsfonds, Vredesopbouw en Bemiddeling, en Adresseren van Grondoorzaken (van conflict; ARC) – een budget van ongeveer 1,3 miljard euro, wat gebruikt is voor 56 partnerschappen in ongeveer 100 landen over een periode van vijf jaar.

De hoofdvragen van deze evaluatie zijn: hoe functioneren de SP's? Waarom functioneren sommige goed en andere minder goed? Welke aanbevelingen kunnen we formuleren voor toekomstige SP's?

De aanbevelingen zijn gebaseerd op onze evaluatie van het functioneren van de SP's tussen BZ en Maatschappelijke Organisaties (MO's) gedurende de afgelopen vier jaar. We hebben niet gekeken naar de uiteindelijke resultaten en impact van de verschillende SP's. Deze zullen worden onderzocht in de eindevaluaties die staan gepland voor 2020.

| 9 |

1.2 Het onderzoekersperspectief: theoretisch kader

Op basis van beleidsdocumenten en de suggesties van de leden van de onafhankelijke referentiegroep, hebben we besloten om vanuit het volgende perspectief naar SP's te kijken:

Allereerst, partijen gaan een partnerschap aan vanwege de veronderstelde **complementariteit**. Deze complementariteit kan bestaan uit het gezamenlijk stellen van doelen, frequente strategische dialoog, het delen van elkaars kennis en netwerken, of zelfs gezamenlijk optrekken in activiteiten¹.

Ten tweede, om een SP goed te laten functioneren moet elk partner de operationele en tactische **autonomie** (welke activiteiten, met wie samen te werken) van andere partners respecteren. Dit betekent dat partners, binnen strategische afspraken, onafhankelijk zijn in hun keuze van aanpak, instrumenten of activiteiten.

¹ In dit rapport slaan de termen 'complementaire rollen' voor BZ en MO's, en 'complementariteit' tussen BZ en MO's op vormen van interactie tussen BZ en MO's in eenzelfde project. Deze interactie kan variëren in intensiteit: van het elkaar informeren tot aan tactische samenwerking, wat zou kunnen leiden tot synergie. Wat we *niet* bedoelen met complementariteit in dit rapport is het apart of onafhankelijk werken in verschillende projecten die elkaar wellicht aanvullen in een projecten-portfolio.

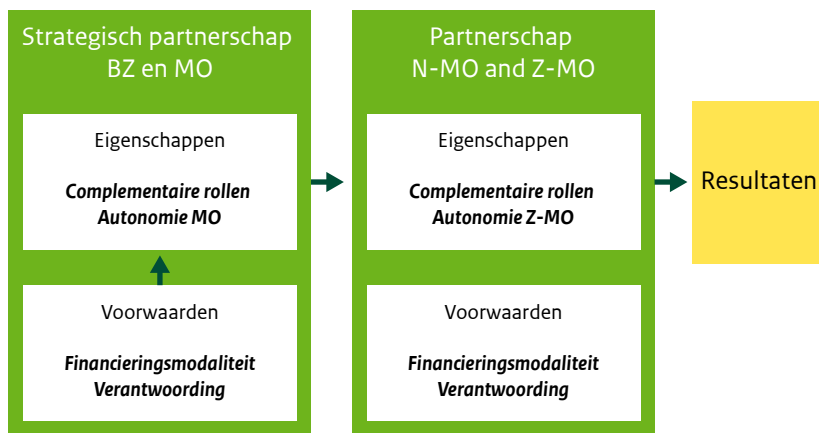
Ten derde, als middelen worden gedeeld in een SP, moet het gebruik hiervan flexibel genoeg zijn voor aanpassingen aan de internationale en lokale context. De middelen moeten qua duur en tijdigheid voldoende flexibel zijn om in complexe systemen het projectbeheer te kunnen aanpassen. Met andere woorden, de **financieringsmodaliteit** moet ruimte bieden voor de SP-principes complementariteit en autonomie.

Als laatste, alle partners in een SP zijn **verantwoording** aan elkaar verschuldigd. Transparantie over het gebruik van gezamenlijke middelen is belangrijk voor wederzijds vertrouwen, en voor de rechtvaardiging van het gebruik van belastinggeld. Het verantwoordingsstelsel van een SP vereist een goede balans tussen complementariteit en autonomie.

We hebben bovenstaande vier elementen op twee niveaus bestudeerd:

- (a) de relatie tussen BZ en de penvoerder (vaak noordelijke) MO (N-MO), en
- (b) de relatie tussen de penvoerder MO, de consortiumleden, en zuidelijke MO's (Z-MO's).

Schematisch komen we dan tot de volgende illustratie:



Figuur 1 Theoretisch kader voor het functioneren van SP's

Vergeleken met andere partnerschappen, geven **strategische** partnerschappen zoals door ons gedefinieerd, meer aandacht aan het gezamenlijk formuleren van doelen, het voeren van een strategische dialoog over projectresultaten en bijsturing, en waar mogelijk en nuttig het coördineren van elkaars rollen en activiteiten.

1.3 Hoe we hebben gewerkt: methode

Omdat het onmogelijk was om alle SP's in alle landen te bekijken, hebben we een steekproef genomen, op basis van de volgende overwegingen:

- Alle vier de SP programma's worden bekeken.
- Verschillende situaties worden bekeken (afwezigheid van een ambassade, ambassade aanwezig maar zonder mandaat inzake ontwikkelingssamenwerking (OS), ambassade aanwezig met OS-mandaat).
- Maximaal vier landenbezoeken vinden plaats.
- Alle betrokken themadirecties hebben tenminste één van de hun toegewezen S&T SP in de steekproef.
- Geen overlap met andere studies (in Kenia en India)

Dit leidde tot de selectie van 26 SP's die actief waren in een van de volgende landen: Mali, Oeganda, Soedan of Nepal.

Het IOB-team heeft meer dan 65 interviews gehouden met BZ en N-MO staf in Nederland. IOB heeft de landenstudies uitbesteed aan ACE-Europe, dat met lokale consultants heeft gewerkt. Interviews in Nederland en landenbezoeken hebben plaatsgevonden tussen december 2018 en februari 2019. In elk land heeft ACE een workshop georganiseerd met Z-MO's. Deze werden gevolgd door interviews, vaak op locatie. Ambassademedewerkers werden afzonderlijk geïnterviewd. In totaal zijn meer dan 170 mensen geïnterviewd of gehoord in de workshops die tijdens de landenbezoeken werden georganiseerd. De voorlopige bevindingen en conclusies van deze landenstudies zijn eerst eind februari met BZ-medewerkers besproken, en vervolgens in maart besproken in een webinar met Z-MO's, en een workshop met N-MO's en BZ-staf. Dit maakte het mogelijk om in april alle bevindingen en aanbevelingen uitgebreid te bespreken en vervolgens voor te leggen aan de referentiegroep.

| 11 |

1.4 Hoofdbevindingen

De verwachtingen van BZ en de MO's ten aanzien van strategische partnerschappen – een nieuwe manier van werken voor BZ en MO's – waren hoog, maar niet altijd duidelijk verwoord. Uit onderzoek blijkt dat er sprake was van complementariteit. Deze ontstond door eerst een strategische dialoog te voeren over doelen en resultaten, gevolgd door kennisuitwisseling en elkaars netwerk gebruiken. Soms opende dit deuren tot tactische samenwerking, waarin elk partner zijn specifieke rol speelde, en waarin samen resultaten zijn bereikt die BZ en MO's niet alleen hadden kunnen bereiken.

Een voorbeeld van complementaire rollen tussen MO en BZ themadirectie: In Kenia was de overheid van plan een kolencentrale te bouwen met een lening van de AfDB. De BZ-themadirectie IGG en de MO's zijn tegen het investeren in fossiele brandstoffen, maar de Z-MO kon niet openlijk de Keniaanse overheid bekritisieren. De Z-MO informeerde de N-MO, die met IGG in gesprek ging. BZ, dat aan tafel zit bij AfDB, kon toen zijn bezwaren tegen investeringen in kolencentrales uiten.

Over het algemeen vinden MO's dat hun autonomie in de SP's is gerespecteerd, dankzij de uitgebreide periode die beschikbaar was voor het uitwerken van de projectvoorstellen en de landenprogramma's (inceptiefase). Er zijn goede voorbeelden gevonden van complementariteit tussen MO's, vooral daar waar een deel van de besluitvorming was gedelegeerd door N-MO aan een horizontale SP-organisatiestructuur op landenniveau, waarin de verschillende Z-MO gezamenlijk plannen, budgetteren en monitoren.

Ondanks de goede intenties en de positieve voorbeelden van goed functionerende SP's, is er een aantal factoren dat het functioneren van de SP's heeft beperkt. De belangrijkste zijn:

- Themadirecties van BZ en ambassades werden pas laat betrokken bij de projectvoorstellen, wat het gevoel van eigenaarschap voor de SP verminderde.
- Er bestaan misverstanden over hoe de SP's bijdragen aan de doelen en resultatenkaders van de themadirecties van BZ: het verband tussen enerzijds de verandertheorieën (*theories of change, ToC's*) en resultatenkaders van de verschillende themadirecties en anderzijds de ToC's van de SP's is vaak niet duidelijk.
- Er bestaat spanning tussen het streven van BZ naar complementariteit in de SP's, en de autonomie van MO's. MO's hebben ook binnen een SP een zekere mate van onafhankelijkheid nodig om hun rol in het bieden van tegenspraak - ook belangrijk voor beleidscoherentie – te kunnen vervullen. Die onafhankelijkheid is ook nodig voor rollen die ze spelen in vredesopbouw en in conflictbemiddeling.
- Bij zowel enkele themadirecties als op meerdere ambassades is er te weinig capaciteit om de BZ partnerrol goed te vervullen.
- De langetermijnverplichting en flexibiliteit die BZ geeft aan de N-MO's wordt niet altijd doorvertaald naar Z-MO's, waarvan vele nog steeds vastzitten aan jaarcontracten, budgetten op basis van activiteiten en strikte rapportageverplichtingen.

2

Aanbevelingen aan BZ voor toekomstige strategische partnerschappen

Deze aanbevelingen zijn gericht op toekomstige SP's tussen BZ en MO's. vooral voor de volgende fase van Samenspraak en Tegenspraak. Daarom zijn zowel de aanbevelingen als de bevindingen waarop deze berusten, gepresenteerd in chronologische volgorde: het ontwikkelen van het beleidskader (2.1); het aangaan van partnerschappen (2.2); en het uitvoeren van de programma's en projecten (2.3). Deze aanbevelingen worden onderbouwd met een selectie van bevindingen. Vollediger en meer gedetailleerde bevindingen, als ook meer informatie over de achtergrond en onderzoeksmethode zijn te vinden in het uitgebreidere onderzoeksverslag, dat als annex zal worden toegevoegd².

2.1 Aanbevelingen voor de ontwikkeling van het beleidskader

Samenvatting	
Aanbevelingen	Bevindingen
<ol style="list-style-type: none"> 1. Bereik overeenstemming binnen BZ over de principes en toegevoegde waarde van SP's. <ol style="list-style-type: none"> a. Creëer ruimte voor twee elkaar aanvullende perspectieven op ontwikkeling: de op beheersing georiënteerde managementvisie³, en de visie gericht op sociale transformatie⁴. b. Ga verder met het gebruik van veranderingstheorieën op verschillende niveaus om complementariteit te verduidelijken in rollen en resultaten. c. Moedig tegenspraak gericht op beleidscoherentie aan, al voelt het oncomfortabel. 2. Kies SP's alleen als deze duidelijk een toegevoegde waarde hebben boven andere contractuele relaties, en als zowel BZ als MO's zich hieraan committeren. 3. Maak in het beleidskader SP-verwachtingen en -principes duidelijk aan MO's. <ol style="list-style-type: none"> a. Vind een balans tussen complementariteit tussen BZ en de MO's enerzijds en de autonomie voor de MO's anderzijds. b. Kies de financieringsmodaliteit en het verantwoordingsstelsel die passen bij de gewenste complementariteit en autonomie voor MO's. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zowel BZ als MO's verwachtten meer strategische dialoog en complementariteit, maar deze verwachtingen werden niet duidelijk verwoord. 2. Complementariteit tussen BZ en MO's begon met dialoog, wat mogelijkheden bood voor gezamenlijke actie. 3. Autonomie voor MO's kan ondermijnd worden door het streven van BZ naar complementariteit. BZ zou meer ruimte moeten geven aan MO's. 4. Slechts weinig SP's werken aan tegenspraak, ondanks het belang hiervan voor beleidscoherentie. 5. Langetermijn- en flexibele financiering stelden MO's in staat te investeren in partnerschappen voor sociale transformatie processen. 6. Sommige BZ-themadirecties gebruikten resultatenkaders die niet pasten bij de SP's. 7. In het algemeen waarden N-MO's de minder gedetailleerde rapportageverplichtingen. 8. Z-MO's zitten nog vaak vast aan jaarcontracten, inflexibele financiering, en gedetailleerde rapportageverplichtingen.

² De volledige, Engelse versie van het rapport met het onderzoeksverslag als annex zal in september 2019 op de IOB website komen.

³ Op beheersing georiënteerde management visie kenmerkt zich o.a. door lineair denken, het willen sturen op korte termijn resultaten, en de financiering hierop aan te passen.

⁴ Sociale transformatie in een samenleving is een lange-termijn proces, verandert in consensus de houding en waarden van de verschillende actoren, met, in het geval van S&T, als doel het verminderen van ongelijke machtsrelaties en uitsluiting in het sociale, economische en politieke domein.

Toelichting op de aanbevelingen

Aanbeveling 1. Bereik overeenstemming binnen BZ over de principes en toegevoegde waarde van SP's

Om misverstanden, conflicterende verwachtingen en teleurstellingen in toekomstige SP's te voorkomen zou er consensus moeten zijn binnen BZ over de strategische waarde van het SP instrument. Zelfs als één themadirectie het nieuwe beleidskader ontwikkelt moeten ook de andere themadirecties het eens zijn met de SP-principes. Deze principes betreffen onder andere de gewenste complementaire rollen voor BZ en MO's, de autonomie voor MO's, en de daarbij horende geschikte financieringsmodaliteiten en verantwoordingsystemen.

A. Creëer ruimte voor twee elkaar aanvullende visies op ontwikkeling: de op beheersing georiënteerde managementvisie en de visie gericht op sociale transformatie.

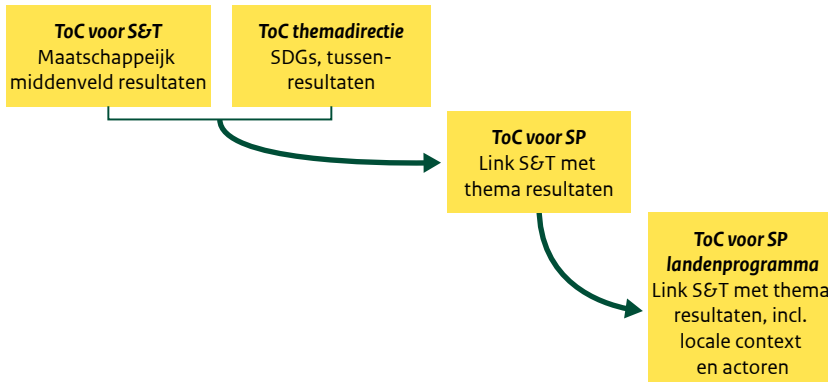
Binnen BZ en in mindere mate ook binnen MO's bestaat een spanning tussen een op beheersing georiënteerde managementvisie op ontwikkeling en een op sociale transformatie gerichte visie op ontwikkeling. In de eerste visie vormen MO's een middel tot een ontwikkelingsdoel, terwijl in de tweede visie MO's ook een intrinsieke waarde hebben vanwege hun politieke rol in de samenleving. De trend om via (kwantitatieve) korte termijn resultaten meer verantwoording aan het parlement en aan de Nederlandse bevolking af te leggen, brengt het risico met zich mee dat er minder aandacht is voor de langetermijnresultaten van sociale transformatie. De Directie Sociale Ontwikkeling (DSO) lijkt het meest aangewezen om de discussie over de complementariteit tussen deze twee visies binnen BZ te faciliteren. Deze discussie zal ook meer duidelijkheid kunnen verschaffen over de aan de visies gerelateerde balans tussen functionele capaciteitsopbouw en institutionele en organisatorische capaciteitsopbouw van Z-MO's⁵.

B. Ga verder met het gebruik van verandertheorieën, op verschillende niveaus, om complementariteit te verduidelijken in rollen en resultaten.

Verandertheorieën (ToC's) zijn nuttig en relevant voor zowel BZ als de medewerkers van MO's. Gebruik ze voor het regelmatig reflecteren op de strategie en het toetsen van de onderliggende aannames, en de uitvoering van programma's. Dit kan ook de strategische dialoog voeden tussen enerzijds BZ en MO's en anderzijds tussen MO's onderling. Een ToC kan het beste op drie verschillende niveaus ontwikkeld worden (Figuur 2).

- (I) Op het niveau van het beleid of instrument, opgesteld door BZ, met voldoende ruimte voor SP's. Let op dat voor de S&T SP er een discussie nodig is over de overlap tussen de DSO ToC en de verschillende thematische ToC's.
- (II) Op het niveau van het SP, opgesteld door MO's in discussie met BZ themadirecties, met voldoende ruimte voor verschillen in landencontext.
- (III) Op landenniveau, opgesteld door MO's, waarbij ook Z-MO's betrokken worden, en eventueel aanwezige ambassades.

⁵ Functionele of instrumentele capaciteitsopbouw van Z-MO, vaak van korte duur, dient een specifiek doel, bijvoorbeeld vaardigheden opdoen voor lobbyen. Organisatorische en institutionele capaciteitsopbouw, vaak langduriger, dienen een veel breder doel, om als organisatie respectievelijk intern en naar buiten toe beter te functioneren.



Figuur 2 Verandertheorieën (ToC's) op het niveau van beleid, partnerschap, en landenprogramma

C. Moedig tegenspraak gericht op beleidscoherentie aan, ook al voelt dit oncomfortabel.

Een SP-landenprogramma kan maar hoeft niet perse te passen in een ambassadestrategie⁶, en kan zelfs plaats vinden in een land zonder Nederlandse vertegenwoordiging. Ook hoeft een SP zich niet perse te vinden in de oriëntatie van alle verschillende BZ-directies.

| 16 |

Allereerst kan complementariteit ook plaats vinden met een themadirectie in Den Haag. Ten tweede, en belangrijker, leidt tegenspraak door MO's aan het adres van een ambassade of andere themadirectie tot grotere beleidscoherentie binnen BZ⁷. Zeker bij S&T is activisme een geaccepteerde vorm van beleidsbeïnvloeding. Omdat MO's en BZ samen verantwoordelijk zijn voor de resultaten van een SP, is het belangrijk dat zij het eens zijn over hoofddoelstellingen, en in het geval van tegenspraak, de interne en externe communicatie goed afstemmen (bijvoorbeeld door geplande tegenspraak eerst intern te bespreken voordat publieke campagnes worden ingezet).

Aanbeveling 2. Kies alleen voor SP's als deze duidelijk een toegevoegde waarde hebben boven andere contractuele relaties, en als zowel BZ als MO's zich eraan kunnen committeren.

De discussie binnen BZ over SP's zal ook duidelijkheid geven over de plaats die SP's innemen ten opzichte van andere contractuele relaties die BZ met MO's kan hebben. Niet voor al het werk van MO's dat BZ financiert is een SP nodig. BZ kan kiezen uit een spectrum aan contractuele relaties met aan de ene kant relaties gebaseerd op vertrouwen en volledige autonomie voor de MO, en aan de andere kant uitvoeringsrelaties met vooraf afgesproken resultaten en door BZ vastgestelde budgetlijnen. SP's zijn dus een optie binnen dit brede spectrum (Figuur 3). Het type relatie dat het beste past, hangt af van (i) de context, variërend

⁶ Sinds de ambassades meerjarige landenstrategieën (MLS) hebben opgesteld, moeten hierin in principe ook alle centrale programma's, waaronder SP's zijn opgenomen. We hebben echter ambassadestrategieën aangetroffen die niet geanticipeerd hebben op het werk van SP's, laat staan dat ze tegenspraak een plek hebben gegeven in hun strategie.

⁷ Een ambassade of themadirectie kan bijvoorbeeld de prioriteit geven aan de belangen van Nederlandse bedrijven in het buitenland, terwijl MO's de aandacht van BZ kunnen vragen voor onbedoelde negatieve sociale of milieueffecten.

van bijvoorbeeld crises waarin noodhulp wordt gegeven, tot wederopbouw na een crisis, tot ontwikkeling in een stabiele omgeving; (ii) de doelstellingen, variërend van dienstverlening zoals drinkwatervoorziening op korte termijn, tot langetermijnprocessen zoals de opbouw van het maatschappelijk middenveld; en (iii) de capaciteit en belangen van de MO en BZ themadirectie. BZ moet de criteria verduidelijken om beter te kunnen bepalen wanneer SP's het meest geschikt instrument zijn en wanneer andere contractuele relaties de betere optie vormen. Per geval moet worden besloten of een SP inderdaad het gewenste instrument is in het licht van de doelen en de specifieke context.



| 17 |

Figuur 3 *Spectrum van verschillende relaties tussen BZ en MO*

SP's zijn als instrument zeer geschikt voor langere termijn sociale transformatieprocessen, en ook voor vredesopbouw en conflictbemiddeling, waarin MO's voldoende autonomie hebben, voordeel hebben van de complementaire rollen van BZ, en waarin ruimte is voor tegenspraak. Om te voorkomen dat MO's al hun plannen in een SP-mal gieten, moet BZ de MO's ook wijzen op andere mogelijkheden en fondsen voor andere contractuele relaties tussen BZ en MO's. Voor programma's waarbij een grotere onafhankelijkheid van de donor nodig is, en waar BZ en MO niet samen publiekelijk verantwoordelijk willen zijn voor de resultaten, zijn andere contractuele relaties geschikter.

Aanbeveling 3. Maak in het beleidskader SP-verwachtingen en -principes duidelijk aan MO's

De door BZ intern overeengekomen principes en verwachtingen van SP's moeten in het beleidskader duidelijk worden gemaakt aan de kandidaat-voorstelindieners (MO's). Het beleidskader zal aangeven welk deel vooraf vastgelegd is door BZ (bijvoorbeeld overkoepelende doelstellingen, financieringsmodaliteiten, en financiële verantwoording), welk deel in de dialoog tussen BZ en MO zal worden ingevuld (zoals specifieke doelstellingen,

strategische en tactische afstemming; verantwoording op ‘outcomes’⁸), en welk deel de MO zelf kan invullen (tactische en operationele autonomie, aanpak, ruimte voor tegenspraak, flexibiliteit in de uitvoering). Het beleidskader en het aanmeldingsformulier moeten een aantal SP-elementen benoemen die in het voorstel aan bod moeten komen, en die verder kunnen worden uitgewerkt in dialoog met BZ. Deze SP-elementen zijn hieronder georganiseerd als 10 (deel-) aanbevelingen, verdeeld over twee overkoepelende uitdagingen⁹.

A. Vind een balans tussen complementariteit tussen BZ en de MO's enerzijds en autonomie voor de MO's anderzijds.

- **Complementariteit: MO's moeten meerwaarde hebben doordat de rollen die ze gaan spelen complementair zijn aan die van BZ.** MO's en BZ kunnen complementaire rollen spelen op landenniveau in het zuiden, in Nederland, en op internationaal niveau. Rollen voor S&T beleidsbeïnvloeding omvatten: advisering, lobbyen en activisme.
- **Complementariteit: MO's moeten duidelijk maken hoe de verschillende MO-partners, inclusief lokale bewegingen, elkaar versterken in het SP.** Voor S&T is er vaak een combinatie nodig van legitimiteit vanuit een lokale achterban, onderzoek, diplomatie, en campagne voeren.
- **Autonomie: BZ moet niet de autonomie van MO's ondermijnen in hun streven naar complementariteit.** Strategische doelen, landenkeuze en resultatenrapportage moeten in overleg overeengekomen zijn, en niet worden opgelegd. Beleidsbeïnvloeding vereist soms regionale of globale activiteiten die niet kunnen worden beperkt tot Nederlandse prioriteitslanden. De landenkeuze van een MO zou allereerst moeten worden bepaald door de noden en de mogelijkheden hier iets aan te doen. Als de keuze dan valt op een land zonder ambassade kan complementariteit ook met een themadirectie plaats vinden.
- **Autonomie: N-MO's moeten voldoende autonomie geven aan Z-MO's.** Autonomie voor Z-MO's (inclusief informele bewegingen), die lokale groepen en belangen behartigen, heeft extra aandacht nodig in het partnerschap tussen N-MO's en Z-MO's. N-MO's moeten met Z-MO's de discussie aangaan over hoe ongelijke machtsverhoudingen kunnen worden verminderd binnen de bestaande financieringsmodaliteit en het bestaande verantwoordingsstelsel, en hoe de toegevoegde waarde van elke partner voldoende erkend kan worden.

⁸ Het onderscheid tussen (i) korte-termijn resultaten onder controle van het project (outputs) en (ii) middellange-termijn resultaten in de invloedssfeer van het project (outcomes) is bijvoorbeeld: (i) het project heeft een groep vrouwen georganiseerd en getraind in onderhandelingen, en (ii) deze groep heeft onderhandeld met de lokale overheid over dienstverlening.

⁹ De meeste aspecten die we nu belangrijk achten voor een SP waren overigens in 2015 ook al beschreven in het beleidskader, de verandertheorie, en de aanmeldingsformulieren voor kandidaten. Kennelijk heeft niet iedereen deze aspecten op dezelfde manier geïnterpreteerd, of er voldoende aandacht aan besteed tijdens het formuleren of beoordelen van de voorstellen.

B. Kies de financieringsmodaliteit en het verantwoordingssysteem die passen bij de gewenste complementariteit en autonomie voor MO's.

- **Financieringsmodaliteit: BZ zou een langetermijnverplichting kunnen combineren met flexibiliteit voor nieuwe SP's.** De financieringsmodaliteit moet passen bij de langetermijnbetrokkenheid in bestaande SP's, maar moet ook ruimte geven voor nieuwe SP's. Om dit dilemma het hoofd te bieden, kan BZ uit de pool van zowel oude SP's als nieuwe kandidaat SP's, de beste kiezen op basis van langetermijnresultaten uit het verleden (track record).
- **Financieringsmodaliteit: N-MO's moeten een financieringsmodaliteit kiezen voor Z-MO's die past bij een SP.** Ook N-MO's moeten een financieringsmodaliteit kiezen die overeenkomt met de langetermijnverplichting, autonomie, flexibiliteit en beperkte regeldruk. Er is een spanning tussen het langdurig ondersteunen van een beperkt aantal Z-MO's, en het flexibel kunnen inspelen op mogelijkheden om zuidelijke partners te kunnen kiezen uit een groot netwerk en opkomende bewegingen, die slechts beperkte, functionele ondersteuning ontvangen.
- **Financieringsmodaliteit: BZ zou MO's moeten wijzen op andere fondsen voor activiteiten die niet vallen onder beleidsbeïnvloeding.** In beleidsbeïnvloedingstrajecten is het voor MO's soms nodig ook dienstverlening te financieren, om lokale stakeholders gemotiveerd mee te krijgen. In het ideale geval kan de MO dat uit andere potjes betalen. Maar er kunnen situaties zijn waarin BZ toestemming geeft om een klein deel van het S&T-budget te besteden aan activiteiten die buiten beleidsbeïnvloeding vallen.
- **Verantwoording: BZ en MO's moeten overeenstemming bereiken over wederzijdse verantwoording, zowel naar de financier als de doelgroep.** Een SP wordt sterker als BZ en MO's samen verantwoordelijk zijn voor resultaten en gezamenlijk hierover rapporteren. Naast de gebruikelijke verantwoording naar de financier, zou ook verantwoording naar de doelgroep moeten worden verbeterd, van BZ naar MO's, van N-MO's naar Z-MO's, en naar lokale betrokkenen, bijvoorbeeld door ze te betrekken bij de planning en monitoring.
- **Verantwoording: BZ en MO's moeten tot overeenstemming komen over indicatoren voor korte- en middellangetermijnresultaten waarover het SP moet rapporteren.** De wens van BZ om jaarlijks resultaten te rapporteren moet niet leiden tot verzoeken aan MO's om over irrelevante indicatoren te rapporteren. Voor de S&T SP is het mogelijk om of (i) de zes algemene D&D indicatoren thematisch in te vullen; (ii) de SP-indicatoren te verbinden aan thematische BZ-indicatoren aan de hand van een onderbouwd verhaal; of (iii) direct te rapporteren op thematische BZ-indicatoren. De flexibiliteit in de uitvoering van SP's moet ook terugkomen in de verantwoording: (i) met een focus op de (korte termijn, tussentijdse) *outcomes*, en (ii) flexibiliteit in de onderliggende proces- en *output*-indicatoren.
- **Leren: BZ moet het financieren en het faciliteren van leren voortzetten en uitbreiden.** BZ kan overwegen om het S&T-leerprogramma '*Linking and learning*' ook in andere SP-programma's op te nemen, en deze zelfs uit te breiden om ook meer thematisch te leren, en meer te leren op landen- en regioniveau. Het leren moet er vooral op gericht zijn lokale aanpassingen in de SP- uitvoering te ondersteunen.

Toelichting op de bevindingen

Bovenstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de volgende bevindingen:

Bevinding 1. Zowel BZ als MO's verwachtten meer strategische dialoog en complementariteit, maar deze verwachtingen werden niet duidelijk verwoord.

De verwachtingen van N-MO's bij aanvang van de nieuwe SP's waren positief: meer strategische dialoog met BZ als partner, elkaar meer aanvullen in gezamenlijke doelstellingen, en in het geval van S&T, meer erkenning voor beleidsbeïnvloeding met een link tussen lokale, nationale en internationale activiteiten. N-MO's waren daarentegen onzeker over wat het 'strategische partnerschap' precies betekende, en hoe dit in de praktijk zou gaan werken. De verwachtingen van DSO, het themadepartement dat S&T en SRGR SP's had geïnitieerd, waren vergelijkbaar met die van de MO's.

Sommige themadirecties en ambassades werden pas later betrokken, en hadden destijds onduidelijke verwachtingen, of verwachtingen over een veel grotere invloed op de SP's. Zo leefden er vragen over in welke landen en gebieden de SP's zouden werken, hoe ze zouden bijdragen aan het resultatenkader van de themadirecties, en hoe ze zouden passen in de meerjarenlandenstrategie (MLS) van de ambassades. Er is te weinig moeite gedaan om gezamenlijk doelstellingen te formuleren en te verduidelijken hoe de SP's op de korte en de lange termijn zouden bijdragen aan het resultatenkader van de themadirecties.

| 20 |

Onze studie bevestigt een bevinding van een eerdere studie in 2016¹⁰, namelijk dat MO's hogere verwachtingen hadden dan BZ.

De meeste Z-MO's hadden geen duidelijke verwachtingen van de nieuwe SP's. Enkele Z-MO's hadden wat meer capaciteitsopbouw verwacht, en hoopten financieel en technisch minder afhankelijk te worden van N-MO's. Zowel N-MO's als Z-MO's hadden een grotere betrokkenheid van de ambassades verwacht. Volgens sommige BZ medewerkers hadden Z-MO's te hoge verwachtingen van de rol die BZ kon spelen.

Bevinding 2. Complementariteit tussen BZ en MO's begon met dialoog, wat mogelijkheden bood voor gezamenlijke actie.

Complementariteit tussen BZ en MO's begon met overeenstemming over strategische doelen in de fase dat het voorstel verder werd uitgewerkt, en in de inceptiefase. Vervolgens was er frequent overleg tussen BZ en N-MO's. Dit maakte het vervolgens mogelijk gebruik te maken van elkaars kennis en netwerken. Ambassades hadden ook vaak contact met de SP's, in eerste instantie vooral met de N-MO's, later ook met de Z-MO's, en faciliteerden de uitwisseling tussen ambassade en de verschillende SP's in dat land. Strategische dialoog heeft ook input van de SP's opgeleverd voor Nederlands beleid en de MLS van ambassades. Een effectieve dialoog creëerde vervolgens mogelijkheden voor de partijen om verschillende rollen te spelen die elkaar aanvulden. Zo hebben ambassades bijvoorbeeld deuren kunnen openen voor MO's op internationale fora en bij nationale overheden, terwijl MO's de

¹⁰ Wessel M, L Schulpen S Hilhorst, K Biekart. 2017. Mapping the expectations of the Dutch Strategic Partnerships for lobby and advocacy.

ambassade weer hebben kunnen informeren over de zorgen van lokale gemeenschappen, en feitenmateriaal hebben kunnen aanreiken over thema's die BZ wilde adresseren, zoals mensenrechten en milieu. In deze studie hebben we verschillende complementaire rollen gevonden v waarbij BZ in Den Haag, ambassades, N-MO's en Z-MO's betrokken waren (Tabel 1). Maar zowel MO's als BZ erkennen ook dat mogelijkheden voor complementariteit gemist zijn, deels vanwege onduidelijke verwachtingen over elkaars rollen, verschillende belangen, en gebrek aan capaciteit bij BZ.

Er zijn grote verschillen tussen de vier SP-programma's. Binnen het spectrum van relaties, van 'uitvoeringsrelaties' via 'strategische partnerschappen' tot 'relaties gebaseerd op vertrouwen', zien we dat de SP's onder ARC meer onder de uitvoeringsrelaties vallen (in elk geval tijdens de uitvoeringsfase), terwijl de SP voor Vredesopbouw en Conflictbemiddeling meer onder de relaties gebaseerd op vertrouwen vallen. De SP's in het kader van S&T en SRGR vallen meer in de midden-categorie, en bereiken zodoende de meeste complementariteit tussen BZ en MO's. Voor de doelstellingen van DSO – het versterken van het maatschappelijk middenveld voor hun beleidsbeïnvloedingsrol – bieden de SP's inderdaad de geschikte relatievorm met toegevoegde waarde. Binnen de complexe omgeving van beleidsbeïnvloeding maken SP's het de partners mogelijk om regelmatig op complementaire wijze te observeren, in dialoog te reflecteren en te reageren.

| 21 |

Een van de kenmerken van SP's is dat gezamenlijk doelen stellen alleen mogelijk is als voorstellen in dialoog tussen MO's en BZ worden uitgewerkt. Daarom is een standaard tenderprocedure, waarin de kandidaat een volledig, gedetailleerd voorstel moet indienen, ongeschikt voor SP's.

We hebben verschillende complementaire rollen gevonden, waarvan we er een aantal bij wijze van voorbeeld presenteren. Het algemene patroon van complementaire rollen die BZ en MO's hebben gespeeld, is samengevat in Tabel 1.

Een voorbeeld van complementaire rollen tussen BZ en MO: In Oeganda ondersteunde IFAD de ontwikkeling van twee oliepalm gebieden. Maar de milieueffectrapportage was niet goed gedaan. Daarom heeft de Nederlandse ambassade een milieuorganisatie om advies gevraagd. Deze heeft vervolgens een nieuwe studie laten doen, waaruit de negatieve effecten op met milieu bleek. Dit heeft er toe geleid dat IFAD zijn investering aan het heroverwegen is, en dan Nederlandse banken die klaar stonden om te investeren in oliepalm gewaarschuwd zijn.

Tabel 1 *Overzicht van complementaire rollen van BZ en MO's die deze studie gevonden heeft*

Rol BZ	Rol MO's
Gebruik van elkaars kennis en netwerk:	
<ul style="list-style-type: none"> • Faciliteren de uitwisseling van informatie tussen SP's. • MO's in contact brengen met andere MO's die aan eenzelfde thema werken. • Organiseren en financieren van leren, middels kennisplatforms en 'linking and learning' evenementen. • Introduceren van MO's op internationale fora. 	<ul style="list-style-type: none"> • Delen van kennis (thematisch, lokale context). • Delen van netwerk (lokale achterban, lokale zorgen). • Trainen van BZ medewerkers.
Strategische dialoog:	
<ul style="list-style-type: none"> • Uitnodigen van MO's voor reflectie op programma of ToC. • Uitnodigen van MO's voor advies over Nederlands beleid en strategieën (MLS). • Deelnemen aan gezamenlijke politieke landenanalyse. • Uitnodigen van MO's voor reflectie op, of input voor internationaal beleid. • Bespreken van beleidsincoherenties bij BZ. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geven van input over thematische en lokale context (MO netwerk). • Legitimiteit toevoegen via lokale achterban. • Deelnemen aan gezamenlijke politieke landenanalyse. • BZ wijzen op beleidsincoherenties.
Coördineren van gezamenlijke lobby in het zuiden:	
<ul style="list-style-type: none"> • MO's adviseren over tactische aanpak. • MO-boodschappen die MO's niet zelf kunnen uiten, doorgeven aan de overheid. • Koppelen van MO's aan Nederlandse programma's of investeringen, in geval van zorgen over sociale- en milieueffecten. • Beschermen van zuidelijke activisten, en lobbyen voor ruimte voor maatschappelijk middenveld, in dialoog met overheid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Signaleren van lokale zorgen (sociaal, milieu, mensenrechten). • Leveren van informatie aan ambassades voor dialoog met overheid. • Mobiliseren van lokale achterban voor geloofwaardigheid. • Informeren van ambassades over bedreigde Z-MO-activisten en over inperking van de ruimte voor maatschappelijk middenveld.
Coördineren van gezamenlijke lobby in internationale fora:	
<ul style="list-style-type: none"> • Met MO's, themadirecties en permanente vertegenwoordigingen bespreken van rollen in gezamenlijke lobby initiatieven. • Gebruiken van BZ toegang tot, en geloofwaardigheid in internationale fora (VN, Wereldbank). • Informeren van MO's over de politieke haalbaarheid en adviseren over tactische aanpak. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale en internationale lobby met elkaar in contact brengen. • Bemiddelen tussen Nederlandse en zuidelijke overheden. • Lobbyen, via BZ Den Haag en het Nederlandse publiek, voor aandacht voor sociale en milieuproblemen in het zuiden. • BZ van bewijs en legitimiteit voorzien (MO netwerk)

Bevinding 3. Autonomie voor MO's kan ondermijnd worden door het streven van BZ naar complementariteit. BZ zou meer ruimte moeten geven aan MO's.

Er is een uitruil tussen complementariteit en autonomie. Uit onderzoek blijkt dat enerzijds de complementariteit tussen rollen van BZ en MO's heeft geleid tot synergie, maar dat het anderzijds ook de autonomie van MO's kan ondermijnen. Sommige BZ-medewerkers zouden graag zien dat MO's aan BZ-prioriteiten en in BZ-prioriteitslanden zouden werken om meer complementariteit en minder fragmentatie te bereiken. Andere BZ-medewerkers en MO's zijn het er over eens dat MO's niet weerhouden moeten worden van werken in landen zonder Nederlandse ambassade, in niet-prioriteitslanden, of aan thema's als mensenrechten of milieu in landen waar Nederland andere prioriteiten heeft, zoals handel, investeringen, en belangen van het Nederlandse bedrijfsleven. Dit laatste wordt ook door BZ wel erkend als een voorbeeld van tegenspraak en het geven van een stem aan gemarginaliseerde groepen. Tegenspraak wordt wel beschouwd als een speciale vorm van complementariteit die zou verdwijnen als MO's zich moeten conformeren aan BZ-prioriteiten.

De ervaren autonomie wordt ook beïnvloed door de lokale context en culturele realiteit van Z-MO's. In sommige landen is het belangrijk als Z-MO's een zekere afstand bewaren tot buitenlandse donoren en ambassades. Sommige Z-MO's moeten onder de radar werken, terwijl andere gezien moeten worden als onpartijdig, en daarom niet openlijk met een Nederlandse donor geassocieerd willen worden. Het omgekeerde geldt ook: BZ kan het wel eens zijn met een activistische aanpak van MO's, maar wil hiermee niet altijd geassocieerd worden vanwege de diplomatieke relatie met overheden.

| 23 |

Een voorbeeld van een MO die niet met de Nederlandse overheid wilde worden geassocieerd: De vissersgemeenschap in Jakarta wilde niet in overleg treden met de Nederlandse ambassade, vanwege de Nederlandse ondersteuning aan Nederlandse baggeraars, die problemen veroorzaakten voor de vissersgemeenschap.

Bevinding 4. Slechts weinig SP's werken aan tegenspraak, ondanks het belang hiervan voor beleidscoherentie.

Nederland is vrij uniek in zijn ondersteuning aan de politieke rol van MO's, wat nog relevanter wordt gezien de huidige afnemende ruimte voor het maatschappelijk middenveld in veel landen. Tegenspraak en activisme zijn belangrijke onderdelen van beleidsbeïnvloeding. Hoewel MO's de ruimte voor tegenspraak waardeerden, benadrukten de meeste MO's de samspraak. MO's legden uit dat de discussie met BZ en hun bijdrage aan Nederlands beleid soepel verliep vanwege de gezamenlijke doelstellingen en visie. Echte tegenspraak vond slechts plaats binnen een klein aantal SP's, waarbij MO's BZ bijvoorbeeld wees op interne beleidsincoherenties tussen aan de ene kant de Nederlandse handels- investerings- en privatesectorbelangen in het buitenland, en aan de andere kant de arbeidsomstandigheden van de lokale bevolking en milieueffecten. In zulke gevallen kan een MO het eens zijn met sommige themadirecties van BZ en oneens met andere. De themadirecties die zich het minst comfortabel voelen met tegenspraak, bijvoorbeeld als ze betrokken zijn bij het bevorderen van de Nederlandse handel en investeringen in het buitenland, merkten op dat tegenspraak kan werken zolang er wel overeenstemming is over de uiteindelijke doelen, en de wil bestaat

om verschillen van inzicht eerst intern te bespreken voorafgaand aan het voeren van publiekscampagnes. Er zijn interessante voorbeelden waar onenigheid in het begin uiteindelijk heeft geleid voor meer beleidscoherentie.

Een voorbeeld van MO tegenspraak die bijgedragen heeft aan beleidscoherentie van BZ: In Kenia waren er problemen met arbeidsomstandigheden in de bloemensector, waar ook Nederlandse bedrijven bij betrokken waren: lage lonen, seksuele intimidatie en blootstelling aan pesticiden. Voor de MO was het moeilijk in contact te komen met de private sector. Via de ambassade werd de MO geïntroduceerd in een rondetafelbijeenkomst met de private sector. Dit heeft geleid tot een 'Leefbaar Loon Lab', waarin MO's, de private sector, en ILO deelnamen, en tot een proefproject met meerdere Nederlandse bloementelers.

Bevinding 5. Langetermijn- en flexibele financiering stelden MO's in staat te investeren in partnerschappen voor sociale transformatie processen.

Kenmerkend voor de BZ-financieringsmodaliteit voor de SP's zijn de langetermijnverplichtingen (vaak vijf jaar) die het mogelijk maken om langetermijnprocessen te plannen, lokale capaciteit op te bouwen en flexibele financiering langs hoofdbudgetlijnen te geven die het mogelijk maakt om op middellange-termijn resultaten (outcomes) te sturen in plaats van op gedetailleerde activiteiten en korte-termijn resultaten (outputs). Dit werd erg gewaardeerd door N-MO's en de hoofd-Z-MO's, want het stelde hen in staat om langdurige relaties op te bouwen met andere Z-MO's en lokale gemeenschappen, te investeren in capaciteitsopbouw, en plannen aan te passen aan een veranderende context. Het maakte het voor MO's ook mogelijk om de SP-financiering te combineren met andere financiering om hiermee samenhangende, langdurige landenprogramma's op te bouwen. Langetermijnprocessen hebben wel meer dan vijf jaar nodig. Daarom hopen de meeste MO's dat de succesvolle SP's vervolfinanciering krijgen.

| 24 |

Een voorbeeld van de voordelen van lange-termijn en flexibele financiering: Een N-MO betrokken bij een SP in Soedan legde uit dat deze de Nederlandse financiering kan combineren met minder flexibele financiering van andere fondsen en donoren, en daarmee een samenhangend en langdurig landenprogramma kan opzetten.

Aan de andere kant, sommige MO's legden uit dat voor beleidsbeïnvloeding het soms nodig is snel te kunnen wisselen van partners, om partners te kunnen kiezen uit een groot netwerk en ook informele bewegingen te kunnen betrekken zodra zich mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding voordoen. Dit kan de duur van de samenwerking met Z-MO's en de aandacht voor opbouw van maatschappelijk middenveld wel beperken.

Bevinding 6. Sommige BZ themadirecties gebruikten resultatenkaders die niet pasten bij de SP's.

Het idee van SP's is dat BZ en MO's lange termijn doelen overeenkomen, en dat BZ de MO voldoende flexibiliteit geeft voor de keuze in op te leveren producten, processen en tussenresultaten, om deze langetermijndoelen te bereiken. Maar BZ rapporteert jaarlijks geaggregeerde resultaten aan het parlement, en wil hierin graag ook de SP-resultaten meenemen. In het geval van S&T van DSO werden de meeste SP's overgedragen aan andere themadirecties, die hun eigen resultatenkaders hebben. Er is vervolgens te weinig moeite gedaan om de verschillende ToC's op elkaar te laten aansluiten en te zoeken naar overlap in de verschillende resultatenkaders. Helaas is de ketensamenwerking van BZ <--> N-MO in Nederland <--> N-MO veldkantoor <--> Z-MO, die oorspronkelijk was opgezet om te kunnen overleggen over geschikte indicatoren, door een aantal partners ervaren als het opleggen van een ongeschikte indicatoren. Het resultaat hiervan is wat het DSO document over de S&T ToC¹¹ beschrijft als een botsing tussen de visie gericht op sociale transformatie voor ontwikkeling en de op beheersing oriënteerde managementvisie op ontwikkeling. Dit werd deels veroorzaakt door het streven van BZ om jaarlijks te rapporteren over geaggregeerde resultaten, en deels ook door afhankelijkheidsrelatie tussen N-MO's en Z-MO's.

| 25 |

Een voorbeeld van een ongeschikt resultatenkader voor Z-MO: Een S&T programma in Soedan, uitgevoerd door een Z-MO, was tevreden over hun eigen, innovatieve 'community score card' als monitoring hulpmiddel. Toen is er een consultant binnengebracht door de N-MO die een lijst aanvullende indicatoren heeft opgesteld, maar die niet relevant werden geacht door de Z-MO. Later kwam de N-MO met het verzoek om op een aantal BZ/DSH indicatoren te rapporteren, welke zelfs een paar keer zijn veranderd. Nu richt de Z-MO zich zo veel mogelijk op de BZ/DSH indicatoren en doet zo min mogelijk met de indicatoren aangedragen door de consultant. Hun eigen M&E systeem, inclusief hun 'community score card' is nog niet in het nieuwe M&E systeem geïntegreerd.

Het ARC programma heeft een overkoepelend resultatenkader opgezet, maar MO's vinden dat dit kader onvoldoende mogelijkheden biedt om rekening te houden met de lokale realiteit. Bovendien hebben de door DSH geaggregeerde cijfers volgens de MO voor hen in ieder geval weinig betekenis.

De door DSH gemanagede SP's voor Vredesopbouw en Conflictbemiddeling daarentegen (die grotendeels ongeoormerkte financiering krijgen) maken één rapport dat aan alle hoofddonoren wordt gestuurd. In aanvulling daarop, sturen deze internationale MO's sinds 2018 ook een apart rapport aan BZ/DSH waarin ze op een beperkt aantal DSH indicatoren rapporteren, welke gezamenlijk besproken en overeengekomen zijn.

¹¹ Kamstra J. 2017. Dialogue and Dissent Theory of Change 2.0. Supporting civil society's political role.

Bevinding 7. In het algemeen waarden de N-MO's de minder gedetailleerde rapportageverplichtingen.

De bedoeling van BZ was om, in vergelijking met het voorgaande MFS-II programma, de administratieve- en rapportagedruk voor SP's te verlagen en samen verantwoordelijk te zijn voor de overeengekomen resultaten. DSO heeft daartoe voor het S&T programma zes universele indicatoren opgesteld, waar alle S&T SP op zouden kunnen rapporteren. De N-MO waarden het dat BZ weinig gedetailleerde rapporten vraagt met nadruk op de outcomes, een beschouwing van hun ToC, een toetsing van de onderliggende aannames, en een rapportage in IATI. Dit past volgens MO's bij de lange-termijn sociale transformatie processen, zoals capaciteitsopbouw en beleidsbeïnvloeding. Hoewel BZ dus vraagt om korte SP jaarrapporten van een pagina of acht leveren de SP penvoerders in de praktijk uitgebreide rapporten aan van zo'n 30-60 pagina's. Bovendien vragen de BZ controle afdelingen nog steeds om gedetailleerde financiële verslagen.

Bevinding 8. Z-MO's zitten nog vaak vast aan jaarcontracten, inflexibele financiering, en gedetailleerde rapportageverplichtingen.

Voor veel Z-MO's zijn de door het SP beoogde langetermijnverplichting en flexibiliteit niet doorvertaald naar hun niveau. N-MO bieden hen nog steeds jaarcontracten met inflexibele, op activiteiten gebaseerde budgetten. De meeste SP's hebben beperkt budget voor overhead en onvoorziene kosten van Z-MO's. Dit beperkt de continuïteit van hun activiteiten – inclusief het aanhouden van staf – en de mogelijkheid voor strategische lange-termijn planning en capaciteitsopbouw. Daarmee beïnvloedt dit ook hun duurzaamheid.

| 26 |

Veel MO's die betrokken zijn bij S&T SP noemen het feit dat het S&T budget niet gebruikt mag worden voor dienstverlening bijzonder beperkend. Zij zien uitgaven aan dienstverlening soms als noodzakelijk voor hun beleidsbeïnvloedingswerk: lokale gemeenschappen worden ermee gemobiliseerd en overheden gemotiveerd, vooral in situaties waar andere opties voor financiering erg beperkt zijn.

Het rapporteren op 'outcomes' was nieuw voor Z-MO's en wordt door hen gewaardeerd omdat het de discussie over strategie en aanpassingen van het programma vergemakkelijkt. Maar de meeste Z-MO's moeten nog steeds gedetailleerde activiteiten- en financiële rapportages aanleveren. Dit heeft te maken met de hierboven genoemde op activiteiten gebaseerde budgetten. Een van de redenen die N-MO en hoofd-Z-MO geven is de beperkte administratieve capaciteit van de gecontracteerde Z-MO's, en de vrees van N-CSO en hoofd-Z-MO voor financieel wanbeheer door Z-MO's. Een andere reden waarom hoofd-Z-MO hoge financiële rapportage-eisen stellen is dat ze voor meerdere donoren werken en daarom voor één systeem kiezen dat aan de vereisten van de strengste donor voldoet.

Een voorbeeld van de negatieve gevolgen van korte-termijn budgetten: Een N-MO bezocht Soedan om uit te zoeken waarom er onderbesteding van het budget was. Het bleek dat de uitvoerende Z-MO door zijn geld heen was, en al lang wachtte op geld van de bureaucratisch georganiseerde hoofd-Z-MO. De uitvoerende Z-MO bleek regelmatig zonder geld te zitten, waardoor ze activiteiten moest stopzetten en moeite had om staf aan te houden.

2.2 Aanbevelingen voor het aangaan van de partnerschappen

Samenvatting	
Aanbevelingen	Bevindingen
4. Betrek themadirecties, ambassades en Z-MO's eerder in de beoordeling en verdere uitwerking van de voorstellen.	9. Late betrokkenheid van themadirecties en ambassades hebben het mede-eigenaarschap van SP's verminderd.
5. Stuur aan op complementariteit tussen Z-MO's in SP landenprogramma's.	10. De uitgebreide inceptiefase heeft het eigenaarschap en de autonomie van Z-MO's vergroot.
6. Verduidelijk de complementariteit met themadirecties en ambassadeprogramma's, en documenteer dit in een MoU.	11. Flexibiliteit in de strategische keuze van partners met verschillende expertise heeft de complementariteit tussen MO's vergroot.
7. Pak de onderbezetting van BZ aan, vooral op ambassadeniveau.	12. Complementariteit hangt sterk af van de beschikbaarheid van BZ medewerkers om hun partnerschapsrol te vervullen.
8. Moedig N-MO aan om beslissingsbevoegdheid te delegeren naar een SP bestuursstructuur op landenniveau.	13. Een horizontale bestuursstructuur tussen MO's op landenniveau verbetert het functioneren van SP's.

| 27 |

Toelichting op de aanbevelingen

Aanbeveling 4. Betrek themadirecties, ambassades en Z-MO's eerder in de beoordeling en verdere uitwerking van de voorstellen.

In de geest van een meer gelijkwaardig partnerschap, zou de beoordeling en verdere uitwerking van SP voorstellen meer onderhandeling tussen de diverse SP stakeholders moeten omvatten over de in Aanbeveling 3 genoemde SP elementen. Ook draagt een vroegere betrokkenheid van Z-MO bij het ontwerp van een SP bij aan hun autonomie. Vooral bestaande SP's hebben de mogelijkheid de Z-MO's, informele bewegingen, andere zuidelijke betrokkenen en ambassades meer te betrekken tijdens het ontwerp van een eventuele vervolgfase. BZ zou indieners van SP voorstellen kunnen vragen in welke mate ze de Z-MO's, inclusief informele bewegingen en organisaties, hebben betrokken, en in welke mate deze een lokale achterban vertegenwoordigen waarnaar ze zich verantwoordden.

Aanbeveling 5. Stuur aan op complementariteit tussen Z-MO's in SP landenprogramma's.

De rollen van MO's volgen logisch uit de ToC, de context en de actorenanalyse op het niveau van landenprogramma. De politieke rollen die in S&T programma's gespeeld worden, zijn vaak een combinatie van mobilisatie van de achterban, informatie- en kennisdeling, internationaal netwerken, diplomatie, en activisme. Een SP voorstel moet duidelijk maken waarom en hoe de voorgestelde alliantie van MO samen de benodigde capaciteit heeft om de SP landendoelen te bereiken. Daarbij kan BZ de SP's aanmoedigen om ook informele, lokale bewegingen en organisaties, private sector, en lokale overheden te betrekken, niet alleen als doel van de lobby, maar ook als coalitiepartners met aanvullende rollen in het partnerschap.

Aanbeveling 6. Verduidelijk de complementariteit met themadirecties en ambassadeprogramma's, en documenteer dit in een MoU.

Voor SP's die een programma opzetten in landen met een Nederlandse ambassade moet niet alleen het mede-eigenaarschap van themadirecties geborgd worden, maar moet het SP gaandeweg ook onderdeel worden van de meer-jaren landenstrategie (MLS) van de ambassade. De MLS moet uitleggen hoe de beide ToC's elkaar versterken, opdat het SP voldoende aandacht krijgt en een mate van mede-eigenaarschap van de ambassade, terwijl de autonomie van MO's gerespecteerd blijft. De ambassade, themadirectie en MO moeten het eens worden over de gewenste mate van complementariteit, die qua intensiteit kan variëren van het elkaar alleen informeren, het gebruik maken van elkaars netwerk, tot aan tactische samenwerking in gezamenlijke activiteiten. Een schets van de verwachte rollen van MO's, ambassade, en themadirectie moet worden overeengekomen, gebaseerd op een realistische inschatting van de tijd die elke partner hiervoor beschikbaar kan maken. Dit moet ook gedocumenteerd worden, bijvoorbeeld in een MoU, om onderbreking te voorkomen in het geval van stafroutatie.

Aanbeveling 7. Pak de onderbezetting van BZ aan, vooral op ambassadeniveau.

Voor de uitvoering van de SP moet BZ voldoende capaciteit beschikbaar maken die proportioneel is aan het aantal programma's en het budget, op themadirectie en zeker ook op ambassadeniveau. Op landenniveau zou capaciteit het beste kunnen worden toegevoegd op de ambassade. Als het niet mogelijk is om extra BZ personeel aan te nemen, dan zou als alternatief ook extra MO staf kunnen worden aangenomen, betaald uit het programmabudget, met het mandaat om de communicatie en samenwerking tussen ambassade en MO's te vergemakkelijken.

| 28 |

Aanbeveling 8. Moedig N-MO aan om beslissingsbevoegdheid te delegeren naar een SP bestuursstructuur op landenniveau.

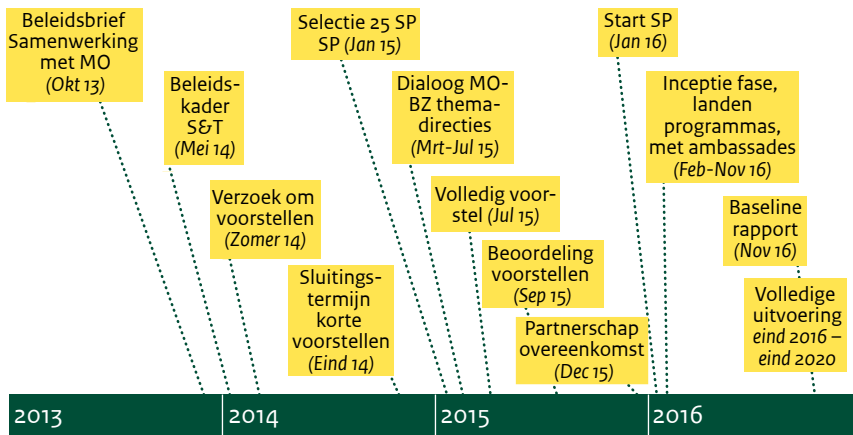
Het SP beleidskader, het SP voorstel, en het SP landenprogramma zouden, met steeds meer detail, duidelijk moeten maken welke beslissingen kunnen worden genomen op welk niveau, volgens de principes van lokaal eigenaarschap en subsidiariteit (het zo laag mogelijk beleggen van verantwoordelijkheden). Dit betekent ook dat N-MO macht moeten delegeren. BZ zou de SP's kunnen vragen hoe ze van plan zijn een bestuursstructuur op landenniveau te organiseren voor het beter laten functioneren van de SP. Omdat de SP bij uitstek een relatief veilige omgeving voor Z-MO biedt om met elkaar vanuit verschillende rollen samen te werken, raden we een horizontale SP bestuursstructuur aan waarin, op landenniveau, alle SP partners gezamenlijk kunnen plannen, budgetteren, taken verdelen, monitoren en verantwoordelijkheid nemen voor resultaten. Zo'n horizontale bestuursstructuur vermindert ook de machtsongelijkheid die nog steeds voortduurt in sommige N-MO – Z-MO bilaterale contractuele relaties.

Toelichting op de bevindingen

Bevinding 9. Late betrokkenheid van themadirecties en ambassades hebben het mede-eigenaarschap van SP's verminderd.

Zoals beschreven onder Bevinding 6, is de complementariteit tussen BZ en MO's mede beperkt door de late betrokkenheid van themadirecties, en vaak nog latere betrokkenheid van ambassades. De tijdlijn van de S&T projectontwikkelprocedure, vanaf de eerste beleidsbrief in 2013 tot aan de start van de volledige uitvoering eind 2016, laat zien dat themadirecties en ambassades niet betrokken waren bij de eerste, korte voorstellen (globale ToC en track record) in 2014. Geselecteerde korte voorstellen, die al doelen hadden geformuleerd, werden daarna verdeeld over themadirecties voor gezamenlijke uitwerking tot volledige voorstellen in 2015. Ambassades werden pas tijdens de inceptiefase in 2016 betrokken, voor zover dat relevant was. Dit heeft de mogelijkheden verminderd voor het gezamenlijk stellen van doelen en voor het laten aansluiten van de verschillende ToC's en de bijbehorende resultatenkaders. Vooral in het geval van DSH en enkele ambassades is er maar weinig gevoel van mede-eigenaarschap van een aantal SP vanwege de ervaren verschillen in doelstellingen en resultatenkaders.

| 29 |



Figuur 4 Tijdslijn van de voorbereiding van de S&T strategische partnerschappen

Bevinding 10. De uitgebreide inceptiefase heeft het eigenaarschap en de autonomie van Z-MO's vergroot.

Z-MO's zijn vaak gecontracteerd nadat het overkoepelende partnerschapsovereenkomst al was getekend, en hebben daarom vaak minder invloed gehad op strategisch niveau. Hoewel de aannames onder het overkoepelende SP beleidskader niet altijd in overeenstemming zijn met het perspectief van MO's, voelen zowel N-MO's als Z-MO's wel dat hun autonomie gerespecteerd is. De uitgebreide inceptiefase voor landenprogramma's heeft hieraan bijgedragen doordat deze de partijen de kans gaf om strategische keuzes aan de landencontext aan te passen.

Bevinding 11. Flexibiliteit in de strategische keuze van partners met verschillende expertise heeft de complementariteit tussen MO's vergroot.

Sommige SP's hebben aan het begin een analyse uitgevoerd, die de SP wees op de behoefte aan extra partners met aanvullende expertise, nodig voor de SP doelstellingen, en daar vervolgens extra partners bijgezocht. Dit vergrootte de complementariteit tussen de MO's in een SP. Voor beleidsbeïnvloeding kon het gaan om: contact met lokale gemeenschappen, legitimiteit t.o.v. de lokale overheid, informatie verzamelen en onderzoek, contacten met internationale fora, de capaciteit om campagnes te voeren, en diplomatie.

Bevinding 12. Complementariteit hangt sterk af van de beschikbaarheid van BZ medewerkers om hun partnerschapsrol te vervullen.

Een grote beperking, genoemd door veel MO's, maar ook door verschillende medewerkers bij BZ, is het gebrek aan BZ capaciteit om de partnerschapsrol goed te vervullen. Dit heeft te maken met het beperkte aantal medewerkers, de ontbrekende expertise of persoonlijke motivatie, en het grote verloop van staf. Internationale MO's merken op dat stafrotatie bij BZ hoger is dan bij andere donoren. MO's waarderen langdurige contacten (> 4 jaar) met BZ medewerkers in Den Haag, omdat dit bijdraagt aan meer vertrouwen en strategische dialoog. Ambassades die (extra) medewerkers hebben aangesteld speciaal voor het onderhouden van contacten met MO's blijken hun partnerrol ook veel beter te spelen. De meest interessante voorbeelden van complementariteit tussen Z-MO's, N-MO's, ambassades, permanente vertegenwoordigingen en themadirecties zijn het gevolg van gemotiveerde staf en goede persoonlijke relaties.

| 30 |

Een voorbeeld van de voordelen van extra BZ capaciteit: De ambassade in Oeganda had een extra lokale medewerker aangenomen voor de coördinatie van SP's (en andere projecten) op het gebied van SRGR, organiseerde meerdere bijeenkomsten per jaar, en nodigde de SRGR SP uit voor input in de meer-jaren landenstrategie (MLS).

Bevinding 13. Een horizontale bestuursstructuur tussen MO's op landenniveau verbetert het functioneren van SP's.

Verschiedende SP's hebben innovatieve bestuursstructuren waarbij alle MO's op landenniveau betrokken waren. Zowel nieuwe en minder ervaren Z-MO's als oudere, meer professionele MO's doen hier gelijkwaardig aan mee. De bestuursstructuur leidt tot gezamenlijke planning, een taakverdeling gebaseerd op de capaciteiten van de MO's, en een transparante verdeling van het landenbudget onder de MO's in verhouding tot de verwachte resultaten. Het gezamenlijk monitoren van resultaten maakt het ook mogelijk om taken en budget te herverdelen over MO's als dat nodig is. De bestuursstructuur ondersteunt onderlinge capaciteitsopbouw, en leidt tot gezamenlijke verantwoordelijkheid voor overeengekomen resultaten. Dit type bestuursstructuur staat in scherp contrast met de bilaterale N-MO – Z-MO relaties die in enkele andere SPs gevonden zijn, waarin nog een grote machtsongelijkheid zit.

Voorbeelden van een horizontale bestuursstructuur van Z-MO's: In drie SP's, actief in Nepal en Oeganda, hebben de MO's een gezamenlijke bestuursstructuur op landenniveau, en in twee SP's ook een bestuurscomité met roulerend voorzitterschap. De Z-MO's doen gezamenlijke planning, verdelen het landenbudget, en bespreken de voortgang. Alle Z-MO's zijn goed op de hoogte van elkaar, voelen zich gezamenlijk verantwoordelijk, en als het nodig is, worden taken opnieuw onder elkaar verdeeld.

2.3 Aanbevelingen met betrekking tot de uitvoering

In het huidige S&T programma was er een aparte inceptiefase van bijna een jaar (2016), gevolgd door een vierjarige uitvoeringsfase. In de praktijk begon de uitvoering al tijdens de inceptiefase, terwijl tijdens de uitvoeringsfase het programma regelmatig herzien en aangepast werd. Daarom is DSO van plan in het nieuwe S&T programma geen aparte inceptiefase meer op te nemen. Onze aanbevelingen hieronder gaan over de toekomstige uitvoeringsfase, inclusief het geleidelijk verder uitwerken van landenprogramma's, maar de onderbouwende bevindingen verwijzen naar zowel de voorgaande inceptiefase als de voorgaande uitvoeringsfase.

| 31 |

Samenvatting	
Aanbevelingen	Bevindingen
<p>9. Faciliteer adaptief project management door in de regelmatige strategische dialoog de onderliggende aannames van het SP te toetsen.</p> <p>10. Laat elk SP een capaciteitsontwikkelingsstrategie voor zuidelijke partners opstellen voor zowel de korte als de lange termijn.</p> <p>11. Financier en organiseer het continue leren dat relevant is voor de uitvoering van SP's.</p> <p>12. Versterk de gedeelde verantwoordelijkheid van BZ en MO en verantwoording naar de doelgroep toe.</p> <p>13. Sta flexibiliteit toe in het SP-resultatenkader om context-specifieke invulling en aanpassingen in de tijd mogelijk te maken.</p>	<p>14. Regelmatig strategisch overleg heeft ook geleid tot gezamenlijke BZ-MO acties.</p> <p>15. Een vicieuze cirkel van korte-termijn ondersteuning en beperkte capaciteitsopbouw heeft sommige Z-MO's in een ongelijkwaardige partnerrol gehouden.</p> <p>16. De autonomie van Z-MO's was gebaat bij de focus op outcomes en vertrouwen.</p> <p>17. Gezamenlijk leren was goed georganiseerd in S&T, maar slecht georganiseerd in ARC, door een gebrek aan staf.</p> <p>18. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor resultaten is gaandeweg gegroeid, en groeide sneller als er een lokale SP bestuursstructuur was.</p> <p>19. Verantwoording is nog vooral richting financier.</p>

Toelichting op de aanbevelingen

Aanbeveling 9. Faciliteer adaptief project management door in de regelmatige strategische dialoog de onderliggende aannames van het SP te toetsen.

Dialoog moet niet beperkt blijven tot de formele, jaarlijkse strategische dialoog. Het moet juist frequent en informeel zijn, en strategisch. Deze dialoog moet zowel lokaal als in Den Haag plaatsvinden, en zou ook moeten gaan over de bereikte resultaten, de aannames onder de ToC, en de consequenties voor aanpassingen in het programma.

Aanbeveling 10. Laat elk SP een capaciteitsontwikkelingsstrategie voor zuidelijke partners opstellen voor zowel de korte als de lange termijn.

SP voorstellen moeten een visie en strategie bieden hoe concrete capaciteitsontwikkeling van het maatschappelijk middenveld op korte en lange termijn wordt ondersteund. Het gaat hier om het vinden van een balans tussen capaciteit voor een specifiek doel (ook wel functionele of instrumentele capaciteitsopbouw genoemd), en capaciteit voor verzelfstandiging van een organisatie, voor beter intern functioneren (organisatorische capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld financieel beheer, M&E, HRM) en beter functioneren in hun omgeving (institutionele capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld netwerken en relatiebeheer, fondsenwerving en coherente strategiebepaling).

| 32 |

Aanbeveling 11. Financier en organiseer het continue leren dat relevant is voor de uitvoering van SP's.

We raden de 'Linking and Learning' activiteiten, zoals die onder het S&T programma plaatsvonden, ook aan voor andere SP programma's. In aanvulling daarop zou meer geleerd kunnen worden op landen- of regioniveau, alsmede op themaniveau. De focus moet liggen op lessen voor de uitvoering en aanpassingen van de SP's.

Aanbeveling 12. Versterk de gedeelde verantwoordelijkheid van BZ en MO en de verantwoording naar de doelgroep toe.

Om de gezamenlijke BZ-MO verantwoordelijkheid voor SP resultaten te versterken, zouden BZ – en ambassades waar mogelijk – ook een rol moeten spelen in de monitoring en de rapportage. Bovendien zou BZ verantwoording richting doelgroep moeten aanmoedigen, van BZ naar MO's, van N-MO's naar Z-MO's, en naar de uiteindelijke doelgroep, bijvoorbeeld door belanghebbenden in het zuiden te betrekken in planning en monitoring. De hierboven aanbevolen horizontale SP bestuursstructuur op landenniveau (Aanbeveling 8), met gedelegeerde beslissingsbevoegdheid, gecombineerd met strategische dialoog met BZ, vergemakkelijkt het gezamenlijk plannen, monitoren en bijsturen, en rapporteren.

Aanbeveling 13. Sta flexibiliteit toe in het SP resultatenkader om context-specifieke invulling en aanpassingen in de tijd mogelijk te maken.

Vanwege de aard van SP's – duidelijke overkoepelende doelstellingen, en flexibiliteit in aanpak en activiteiten – zouden themadirecties de SP's ook een mate van flexibiliteit moeten geven in de resultatenrapportage – in overleg tussen BZ en MO's.

Toelichting op de bevindingen

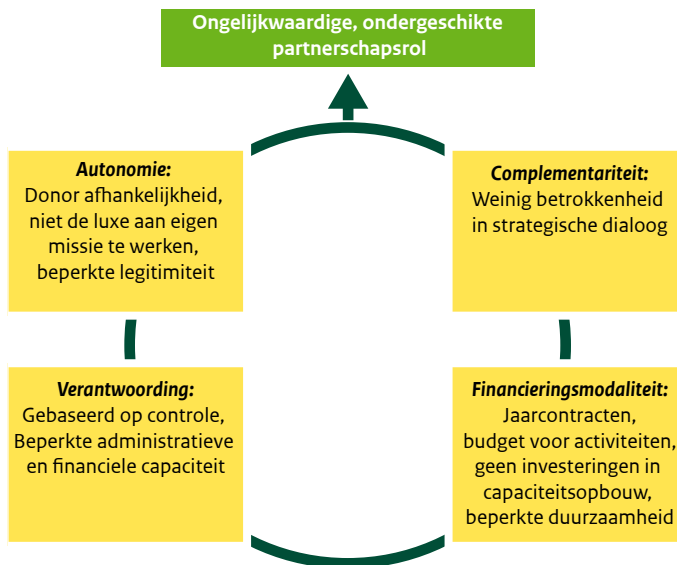
Bovenstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de volgende bevindingen

Bevinding 14. Regelmatig strategisch overleg heeft ook geleid tot gezamenlijke BZ-MO acties.

Zoal Bevinding 2 al illustreerde, heeft deze studie verschillende voorbeelden van gezamenlijke actie gevonden waarin BZ en MO's aanvullende rollen vervulden, dankzij de regelmatige dialoog tijdens de uitvoering van het SP. De betrokkenheid van ambassades varieerde flink tussen landen, en hing af van de prioriteiten van de ambassade (MLS), maar ook van de persoonlijke betrokkenheid van individuen. Een gevolg hiervan is ook dat de betrokkenheid van ambassades wisselde met het rouleren van staf.

Bevinding 15. Een vicieuze cirkel van korte-termijn ondersteuning en beperkte capaciteitsopbouw heeft sommige Z-MO's in een ongelijkwaardige partnerrol gehouden.

In het geval van S&T worden twee hoofddoelstellingen gecombineerd: (i) een algemeen doel om het maatschappelijk middenveld in het zuiden te versterken, en (ii) beleidsbeïnvloeding richting besluitvormers, dat uiteindelijk bij zal dragen aan de SDG's. De eerste doelstelling vereist langetermijnverplichting en flexibele financiering om de capaciteiten te versterken van Z-MO's. De tweede doelstelling vereist een flexibiliteit in de keuze van partners, inclusief minder goed georganiseerde en informele bewegingen, waarbij ondersteuning vaak was beperkt tot functionele capaciteitsopbouw. In de praktijk werken informele organisaties en bewegingen vaak samen met meer professionele Z-MO's samen in een SP, voor de benodigde administratieve en rapportage taken. Hoewel niet alle Z-MO's hoeven te professionaliseren, heeft de beperkte capaciteitsopbouw sommige Z-MO wel in een vicieuze cirkel gehouden die onze vier aspecten van het functioneren van SP's vormen. Het resultaat hiervan was dat deze Z-MO's slechts een ongelijkwaardige, ondergeschikte partnerschapsrol konden blijven spelen (zie Figuur 5).



Figuur 5 *Vicieuze cirkel tussen financieringsmodaliteit, verantwoording, autonomie en complementariteit*

Bevinding 16. De autonomie van Z-MO's was gebaat bij de focus op outcomes en vertrouwen.

De flexibiliteit in het dagelijks management van de SP activiteiten is erg gewaardeerd door de MO's in alle vier de programma's. De jaarlijkse discussie over outcomes (middellange termijn resultaten), en de reflectie op de ToC hebben een positief effect gehad op de flexibiliteit en de autonomie van een deel van de MO's. Echter, zoals Bevinding 8 al liet zien, in sommige gevallen worden Z-MO's geconfronteerd met hoge verantwoordingseisen, die niet passen in het oorspronkelijke idee van SP's. Vertrouwen tussen BZ en MO's, en tussen N-MO's en Z-MO's, dragen bij aan de autonomie van MO's. Hoge stafrotatie betekende vaak opnieuw vertrouwen winnen, en had daarmee soms een negatief effect op de autonomie van MO's.

Bevinding 17. Gezamenlijk leren was goed georganiseerd in S&T, maar slecht georganiseerd in ARC, door een gebrek aan staf.

Het gezamenlijk leren tussen BZ en de MO's is niet in alle SP programma's even succesvol. Voor de *Linking and Learning* evenementen van het S&T SP's heeft BZ budget en tijd beschikbaar, hetgeen door alle betrokkenen als essentieel wordt gezien. De ARC SP's daarentegen krijgen weinig ondersteuning van BZ gehad voor het gezamenlijke leren en N-MO's vinden de ARC leeragenda bovendien te academisch. Sommige MO's die bij ARC betrokken zijn organiseren hun eigen kennisuitwisselingen op landenniveau. Ambassades ondersteunen vaak de uitwisseling tussen SP's, of, in sommige gevallen, tussen SP's die op eenzelfde thema werken, zoals bijvoorbeeld SRGR. De voornaamste determinanten zijn budget en beschikbaarheid/prioriteiten van BZ medewerkers.

Voorbeelden van suggesties gedaan door MO's voor beter leren per thema: verschillende MO's vertelden dat het meer op zou leveren als een kleinere groep MO's (niet beperkt tot S&T), die aan eenzelfde thema werken, uitgenodigd zouden worden voor leerevenementen, bv op landenniveau. Een MO legde uit dat de ToC nog onvoldoende gebruikt wordt om aannames te valideren, wat het beste gedaan kan worden door SP's uit te nodigen die aan een zelfde thema werken.

Bevinding 18. Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor resultaten is gaandeweg gegroeid, en groeide sneller als er een lokale SP bestuursstructuur was.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor overeengekomen resultaten kwam gaandeweg op gang toen BZ haar betrokkenheid in strategische dialoog en samenwerking vergrootte. In Oeganda heeft de ambassade zelfs geprobeerd om gezamenlijk alle SRGR projecten te monitoren, maar dat bleek moeilijk om praktische redenen. Gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen Z-MO's binnen een SP wordt eerder genomen als er een lokale bestuursstructuur is voor gezamenlijke planning, budgettering en monitoren (zie Bevinding 13). De beoogde monitoring van outcomes en flexibiliteit in de uitvoering zijn in sommige SP's belemmerd doordat vanuit N-MO's of BZ additionele rapportageverplichtingen aan Z-MO's zijn opgelegd.

Bevinding 19. Verantwoording is nog vooral richting financier.

| 35 | Verantwoording is tot nu toe nog vooral naar boven toe (richting de financier), van Z-MO's naar N-MO's, naar BZ. Z-MO's klagen dat ze nauwelijks feedback kregen op hun rapportages. Verantwoording naar beneden toe vindt beperkt plaats, voornamelijk als Z-MO's ledenorganisaties zijn, of als bijeenkomsten met de lokale gemeenschappen en lokale overheden georganiseerd worden, als onderdeel van hun monitoren en planning. In uitzonderlijke gevallen hebben SP's verantwoording van de minister aan parlement en het Nederlandse publiek bewerkstelligd, door haar vragen te laten beantwoorden die volgden op SP campagnes in Nederland, bijvoorbeeld over het milieu of sociale problemen in het zuiden.

Een voorbeeld van verantwoording richting doelgroep: in Soedan, de eerste stap richting verantwoording naar de doelgroep was het betrekken van lokale gemeenschappen en lokale autoriteiten in het monitoren van de voortgang, in interviews en focus groep discussies. Een interessant bijeffect was dat dit ook het vertrouwen tussen lokale gemeenschappen en lokale autoriteiten vergrootte.

Uitgebracht door:

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

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

Cover foto: Hindu vrouw in Bangladesh

Layout: Xerox/OBT | Den Haag
ISBN: 978-90-5328-999-0

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | Augustus 2019

Uitgebracht door:

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

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties
www.twitter.com/IOBevaluatie

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | Augustus 2019

19BUZ12370|E