



IOB Evaluatie

Consistent Efforts, Persisting Challenges

Evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (2012–2022)

December 2023

Samenvatting

Consistent Efforts, Persisting Challenges | IOB | Consistent Efforts, Persisting Challenges | IOB | Consistent Efforts, Persisting Challenges



Inleiding

Het bevorderen van universele seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), inclusief hiv/aids, is al jaren een prioriteit voor Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. In 2013 heeft IOB het Nederlandse beleid op dit gebied voor het laatst geëvalueerd, voor de periode 2007–2012. Nu, tien jaar later, heeft IOB dit beleid opnieuw geëvalueerd voor de periode daarna.

Van 2012–2022 wees het ministerie van Buitenlandse Zaken 10% van het ontwikkelingssamenwerkings-budget toe aan SRGR. Dit komt neer op bijna 5 miljard euro.¹ Het ministerie richtte zich daarbij op tien specifieke 'SRGR-focuslanden', waar Nederlandse ambassades een belangrijke rol speelden bij de uitvoering van SRGR-projecten en -activiteiten.² Daarnaast droeg Nederland financieel bij aan verschillende organisaties die wereldwijd aan SRGR werkten, waaronder multilaterale organisaties, internationale fondsen, (i)ngo's, bedrijven en kennisinstellingen.

Het Nederlandse internationale SRGR-beleid heeft een sterke mensenrechtencomponent. Het is gebaseerd op het uitgangspunt dat SRGR behoren tot mensenrechten die van toepassing zijn op iedereen, ongeacht leeftijd, genderidentiteit of seksuele geaardheid. In internationale fora is Nederland bovendien een uitgesproken speler op het gebied van SRGR-kwesties die in grote delen van de wereld als 'gevoelig' worden beschouwd, zoals abortus, sekswerk, en gelijke rechten voor LHBTIQ+.³ Nederland is een van de weinige donoren die consequent projecten op deze onderwerpen heeft gesteund. Wereldwijd neemt de maatschappelijke ruimte af voor door Nederland gesteunde organisaties die actief zijn op deze onderwerpen. Kwesties die belangrijk zijn voor Nederland, zoals toegang tot veilige abortus of rechten van LHBTIQ+, staan steeds meer onder druk van een diverse coalitie van regeringen, religieuze organisaties en belangenbehartigingsgroepen die reeds geboekte vooruitgang willen beperken.

Door middel van het SRGR-beleid wil Nederland bijdragen aan de Duurzame Ontwikkelings-doelen (SDG's). Het beleid richt zich vooral op de SDG-doelen met betrekking tot moeder- en kindersterfte (SDG's 3.1 en 3.2), de aidsepidemie (SDG 3.3), het bereiken van universele toegang tot seksuele en reproductieve gezondheid (SDG 3.7) en het bereiken van universele toegang tot seksuele en reproductieve gezondheid en tot reproductieve rechten (SDG 5.6). Sommige landen hebben aanzienlijke vooruitgang geboekt op specifieke SDG's. Maar in de tien focuslanden waar Nederland zich voor SRGR op richt, blijven de meeste SRGR-gerelateerde doelen buiten bereik. Bovendien ondervindt de 'mensenrechtencomponent' van de Nederlandse SRGR-agenda steeds meer uitdagingen, onder andere als gevolg van een groeiende internationale conservatieve oppositie.

De evaluatie richt zich op de periode 2012–2022.

De belangrijkste onderzoeksvraag in de evaluatie luidt:

In hoeverre heeft Nederland bijgedragen aan verbeterde SRGR en aan het stoppen van de verspreiding van hiv/aids in lage- en lage-middeninkomenslanden, en welke lessen kunnen worden getrokken voor toekomstig beleid?

-
1. SRGR-projecten die zijn uitgevoerd onder het BZ-begrotingsartikel mensenrechten zijn niet meegenomen in deze evaluatie. IOB voert momenteel ook een [evaluatie](#) van dit artikel uit.
 2. Nederlandse SRGR-focuslanden zijn Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Ethiopia, Jemen, Mali, Mozambique, Niger en Oeganda.
 3. LHBTIQ+-personen zijn lesbienne, homoseksuele, biseksuele, transgender, intersekse, queer en andere personen.

De evaluatie van IOB maakt gebruik van beschikbare evaluatierapporten van door Nederland gesteunde projecten, uitgevoerd door ngo's en internationale en multilaterale organisaties en fondsen. Daarnaast heeft IOB primair onderzoek gedaan en laten doen in Oeganda en Bangladesh, twee doelbewust geselecteerde SRGR-focuslanden. IOB heeft ook onderzocht of Nederland via diplomatieke inspanningen in staat was om de bestaande overeenkomsten in de belangrijkste SRGR-forums te handhaven en uit te breiden. Om de kennis over de effectiviteit van specifieke SRGR-interventies te vergroten, heeft IOB een systematische verzameling van systematic reviews over SRGR in sub-Sahara Afrika laten uitvoeren, resulterend in een [database](#) van 368 reviews.

Conclusies

Op basis van de evaluatie concludeert IOB dat Nederland een bijdrage heeft geleverd aan verbeterde SRGR en een afname van de verspreiding van hiv/aids in lage- en lage-middeninkomenslanden. Nederlandse inspanningen hebben bijgedragen aan verbeterde SRGR-resultaten door betere toegang tot voorbehoedsmiddelen en antiretrovirale therapie. Tegelijkertijd laat de evaluatie ook zien dat verschillende ondersteunde interventies niet tot de verwachte resultaten leidden, waaronder gedragsverandering en besluitvorming door jongeren over seksualiteit of voortplanting. Er zijn bovendien verschillende 'blinde vlekken' voor sommige ondersteunde interventies: er was helemaal geen evaluatie beschikbaar, of het bewijs over effectiviteit was niet overtuigend of van onvoldoende kwaliteit. Als gevolg hiervan heeft IOB niet kunnen vaststellen hoe groot de bijdrage van het gehele beleid van Nederland aan SRGR is geweest.

IOB baseert deze hoofdconclusie op de volgende zes deelconclusies:

Deelconclusie 1

Het Nederlandse beleid met betrekking tot SRGR is in de loop der jaren constant gebleven en heeft tegelijkertijd gereageerd op de bestaande en opkomende behoeften van beoogde doelgroepen in lage- en lage-middeninkomenslanden. Wel nam IOB waar dat verschillende belangrijke beleidsaannames niet duidelijk geformuleerd werden, en dat beleidskeuzes niet altijd gebaseerd waren op bewijs

Het Nederlandse SRGR-beleid is gebaseerd op mensenrechten en is in de loop der jaren consistent gebleven. Tegelijkertijd heeft het ministerie gereageerd op verschillende internationale ontwikkelingen die geboekte vooruitgang op het gebied van SRGR bedreigden, zoals de 'Global Gag Rule' in 2017 en de COVID-19-pandemie. Tegenover deze positieve bevindingen staat dat belangrijke beleidsaannames in het huidige SRGR-beleid niet duidelijk verwoord worden, met name die met betrekking tot coherentie en duurzaamheid. Bovendien houdt het beleid geen of weinig rekening met het bestaande bewijs over wat werkt en wat niet. Opvallende beleidskeuzes die niet op bestaand bewijs zijn gestoeld, zijn de beslissing om de sectorale begrotingssteun aan de gezondheidssector sterk te verminderen en de beslissing om voornamelijk projectmatige steun te verlenen om de capaciteit van maatschappelijke organisaties te versterken.

Deelconclusie 2

Inspanningen ter verbetering van SRGR en ter vermindering van de verspreiding van hiv/aids in landen met lage en lage-middeninkomens, hebben geleid tot uiteenlopende effecten.

Nederland heeft bijgedragen aan:

- het handhaven van internationale overeenkomsten en het behouden van eerder overeengekomen teksten in belangrijke internationale SRGR-fora, en in sommige gevallen het uitbreiden van overeengekomen teksten;
- het verbeteren van toegang tot informatie over SRGR voor jongeren, wat soms heeft bijgedragen aan verbeterde kennis en veranderende houdingen;
- het verbeteren van toegang tot en gebruik van reproductieve en gezondheidsproducten, waaronder anticonceptie en antiretrovirale therapie; en
- het vergroten van de zorgvraag en moeder- en kindergezondheid op gemeenschapsniveau.

Het introduceren van 'uitgebreide seksuele voorlichting' (comprehensive sexuality education) was moeilijk in landen met een beperkt nationaal curriculum voor seksuele voorlichting. Verbeterde kennis en veranderende houdingen van jongeren leidden bovendien nauwelijks tot daadwerkelijke gedragsverandering of het maken van andere keuzen. Hoewel Nederland heeft bijgedragen aan kortetermijnverbeteringen in gezondheidssystemen, heeft dit tot weinig systemische effecten geleid.

Deze evaluatie benadrukt dat, hoewel het Nederlandse beleid prioriteit geeft aan jonge vrouwen en meisjes, er in de daadwerkelijke uitvoering van activiteiten te weinig aandacht is voor gendermainstreaming. Dit geldt voor alle fasen, van projectontwerp tot monitoring en evaluatie (M&E). Ondersteunde activiteiten slaagden er vaak ook niet in om de meest geïsoleerde en economisch achtergestelde mensen te bereiken.

De uitgevoerde evaluaties van initiatieven gericht op *pleiten en beïnvloeden* en capaciteitsversterking van maatschappelijke organisaties waren van lage kwaliteit. Daardoor blijft het onduidelijk in hoeverre deze initiatieven effectief geweest zijn.

Deelconclusie

De monitoringssystemen van ondersteunde ngo's worden grotendeels afgestemd op het SRGR-resultatenkader van het ministerie. Sommige indicatoren uit dat kader zijn gedefinieerd op het hogere niveau van outcome en impact. Deze indicatoren zijn nuttig voor evaluatie maar niet geschikt voor jaarlijkse monitoring. Bovendien heeft IOB weinig vertrouwen in de kwaliteit van veel evaluaties van door het ministerie gesteunde SRGR-projecten en programma's, uitgevoerd door ngo's, internationale en multilaterale organisaties. Vaak waren de toegepaste onderzoeksmethoden niet geschikt om de bijdrage van de ondersteunde interventies aan waargenomen resultaten vast te stellen, met name op het niveau van outcome en impact. Dit beperkte het inzicht van IOB in de effectiviteit van ondersteunde activiteiten.

Deelconclusie 4

De economische efficiëntie van ondersteunde projecten en interventies op het gebied van SRGR is onduidelijk. De organisatorische efficiëntie en tijdigheid van ondersteunde organisaties tonen een gemengd beeld, met ruimte voor verbetering, zowel voor multilaterale en internationale organisaties als voor de ngo-partnerschappen.

Analyses van kosteneffectiviteit en kostenefficiëntie ontbreken. Daardoor is er geen inzicht in de economische efficiëntie van ondersteunde SRGR-projecten. IOB heeft wel de operationele efficiëntie en tijdigheid van ondersteunde projecten en organisaties kunnen beoordelen. Hoewel ondersteunde multilaterale en internationale organisaties enerzijds hun positie konden benutten om goederen voor lagere prijzen in te kopen, werden ze anderzijds gehinderd door complexe administratieve procedures die hun tijdigheid beïnvloedden. Vanwege de complexe opzet van ngo-partnerschappen hadden deze projecten ook te maken met bureaucratisch programmabeheer, hoge operationele kosten en vertragingen in de uitvoering.

IOB concludeert dat, ondanks verbeteringen in de afgelopen jaren, het ministerie beperkte personeelscapaciteit had en niet altijd prioriteit gaf aan programmabeheer. Als gevolg hiervan was het ministerie niet altijd in staat om voldoende de 'partnerschapsrol' te vervullen, en hadden beleidsmedewerkers beperkt inzicht in de daadwerkelijke uitvoering van projecten, waardoor adaptieve programmering, leren van implementatie en het opzetten van feedbackloops werden belemmerd.

Deelconclusie 5

De coherentie binnen en tussen instrumenten en organisaties die door Nederland worden ondersteund, was ontoereikend.

Ondanks initiatieven om het totale aantal activiteiten te verminderen, bleef er fragmentatie van SRGR-activiteiten bestaan op nationaal en lokaal niveau in verschillende SRGR-focuslanden. Het ministerie verwachtte dat uitvoerende organisaties hun inspanningen zouden coördineren en dat ze op nationaal niveau zouden samenwerken. Maar dit kwam onvoldoende tot uiting. Er was weinig synergie tussen de organisaties en projecten die rechtstreeks werden gefinancierd door het ministerie in Den Haag aan de ene kant en de projecten die gesteund werden door de ambassades aan de andere kant. Ook waren er op nationaal niveau weinig verbindingen tussen de ngo-partnerschappen. De mate van samenwerking tussen multilaterale organisaties en internationale fondsen was op mondiaal niveau wisselend. Op nationaal niveau was duidelijk ruimte voor verbetering: er was sprake van diverse parallelle coördinatiemechanismen en beperkte capaciteit en interesse van overheden.

Deelconclusie 6

SRGR-projecten komen over het algemeen tot stilstand zodra de Nederlandse financiering eindigt, omdat er nauwelijks belanghebbenden zijn die bereid en in staat zijn om ondersteunde activiteiten over te nemen. Daarnaast is er slechts beperkt inzicht in de duurzaamheid van behaalde resultaten.

| 5 |

IOB constateerde dat in Bangladesh de meeste ondersteunde activiteiten tot stilstand kwamen nadat de Nederlandse financiering was beëindigd. Ook in andere landen was het lastig voor ondersteunde ngo's om andere donoren te vinden voor bestaande activiteiten, vooral wanneer de activiteiten gericht waren op key populations.⁴ Lage nationale overheidsuitgaven voor gezondheidszorg in de SRGR-focuslanden maakte het daarnaast ook moeilijk om de 'minder gevoelige' medische of reproductieve gezondheidsactiviteiten over te dragen aan nationale autoriteiten.

De meeste evaluaties vonden plaats tijdens de projectimplementatie en niet erna. Daarom is onduidelijk in hoeverre ondersteunde activiteiten hebben geleid tot blijvende effecten. Ondanks de verwachting van het ministerie dat capaciteitsversterking van maatschappelijke organisaties en een focus op 'pleiten en beïnvloeden' blijvende effecten zouden opleveren, bieden bestaande evaluaties slechts beperkt inzicht in hoeverre dit het geval was.

Aanbevelingen

Gegeven deze bevindingen, doet IOB de volgende aanbevelingen:

4. Key populations zijn groepen die disproportionele barrières voor volledige SRGR ervaren, zoals LHBTIQ+-personen.

Aanbeveling 1

Formuleer het Nederlandse SRGR-beleid duidelijk in een nieuw beleidsdocument (het vorige werd gepubliceerd in 2012), waarin de doelstellingen, beleidskeuzes, prioriteiten, kanalen en de relatie van SRGR met de Nederlandse mondiale gezondheidsstrategie kunnen worden opgenomen.

Het nieuwe beleidsdocument kan de volgende elementen bevatten:

- een analyse van alle beleidsaannames, inclusief die over coherentie en duurzaamheid;
- bestaand hoogwaardig bewijs om de geldigheid van de beleidsaannames te beoordelen;
- een expliciete armoedefocus, een strategie die aangeeft in welke mate en hoe het ministerie van plan is mensen met een lagere sociaaleconomische status te bereiken, en een strategie voor het opnemen van gender mainstreaming;
- waar mogelijk kan het beleidsbesluit om de steun aan de gezondheidssector te verminderen, worden heroverwogen;
- een strategie voor beleidsdialogen over gezondheid en SRGR met overheden in de SRGR-focuslanden.

Aanbeveling 2

Leg meer nadruk op programmabeheer, en balanceer dit met de diplomatieke en meer ad-hocactiviteiten van beleidsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor SRGR.

Specifiek zou het ministerie het volgende kunnen doen:

- de personeelscapaciteit voor programmabeheer vergroten, en investeren in personeel met expertise in ontwikkelingssamenwerking en SRGR;
- vertragingen bij de goedkeuring van rapporten minimaliseren;
- leren van de uitvoering door verbeterde betrokkenheid;
- actiever proberen projecten en activiteiten op landenniveau met elkaar te verbinden.

Aanbeveling 3

Heroverweeg het huidige operationele model van de ngo-partnerschappen, om hoge beheerskosten en fragmentatie op het landenniveau te verminderen.

Toekomstige subsidiekaders zouden het volgende kunnen omvatten:

- een heroverweging van de toegevoegde waarde van de opzet met meerdere lagen van (deel-)ontvangers en meerdere landen;
- een strategie om nationale ngo's en cso's rechtstreeks te kunnen financieren;
- een heroverweging van de beleidskeuze om in toenemende mate te focussen op pleiten en beïnvloeden en minder nadruk te leggen op dienstverlening in SRGR ngo-partnerschappen.

Aanbeveling 4

Wees realistisch over de beperkte mogelijkheden om activiteiten voort te zetten na afloop van projectondersteuning. Gezien de op mensenrechten gebaseerde benadering van het Nederlandse SRGR-beleid en rekening houdend met de vaak beperkte nationale en internationale betrokkenheid, zijn de mogelijkheden om activiteiten over te dragen vaak inherent beperkt.

Met dit in gedachten zou Nederland het volgende kunnen doen:

- erkennen dat er in de SRGR-focuslanden mogelijk weinig nationaal eigenaarschap is voor het 'rechten'-element van SRGR;
- een politieke toezegging doen dat Nederland de intentie heeft om de ondersteuning van SRGR-activiteiten voort te zetten, indien dit het geval is;
- langere looptijden invoeren voor projecten;
- mogelijkheden onderzoeken om de financiering van bewezen effectieve activiteiten voort te zetten.

Aanbeveling 5

Wees voorzichtig met wat realistisch gezien gemonitord kan worden het op het (tussentijdse) outcome- en impactniveau. Indicatoren op deze niveaus vereisen over het algemeen (i) onafhankelijke evaluatie, (ii) een robuust onderzoeksontwerp, en (iii) langere tijdsperiodes om op een valide wijze een causaal verband tussen resultaten en gesteunde interventies vast te stellen.

Daarom zou het ministerie het volgende kunnen doen:

- samen met uitvoerende organisaties op strategische wijze een beperkt aantal indicatoren selecteren voor monitoring, met de nadruk op het niveau van activiteiten, input, output, en de kwaliteit van de uitvoering;
- de beide algemene begrotingsindicatoren voor SRGR (artikel 3.1 van de BHOS-begroting) herformuleren.

Aanbeveling 6

Verbeter de kwaliteit van decentrale evaluaties, aangestuurd door uitvoerende organisaties of door betrokken beleidsdirecties van het ministerie.

Met dit in gedachten zou Nederland het volgende kunnen doen:

- het ministerie zou kunnen zorgen dat evaluaties na afloop van het project (ex post) kunnen worden uitgevoerd;
- uitvoerende organisaties zouden evaluatoren al voor implementatie van het project kunnen aannemen voor baselinestudies, tussentijdse evaluaties, en evaluaties na afloop van het project.
- het ministerie, uitvoerende organisaties en evaluatoren zouden gezamenlijk een aantal outcome-indicatoren kunnen identificeren voor een paar strategisch geselecteerde, grote projecten. Die indicatoren kunnen vervolgens onafhankelijk worden gemeten in een baseline, tussentijds, en na afloop van het project (ex post), mogelijk ook in controlegebieden;
- evaluaties zouden een beoordeling van gendermainstreaming kunnen omvatten;
- evaluaties zouden een beoordeling van economische efficiëntie kunnen omvatten;
- het ministerie zou de opvolging van verklaringen en resoluties die voortvloeien uit SRGR-diplomatie op nationaal niveau kunnen beoordelen.

Gepubliceerd door:

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

www.iob-evaluatie.nl
nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie
www.twitter.com/IOBevaluatie

Auteurs: Caspar Lobbrecht, Paul de Nooijer, Echica van Kelle

Fotografie: UNFPA Mozambique / Alejandra Perez

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | December 2023