



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Jaarbericht 2015

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking
en Beleidsevaluatie (IOB)
Verantwoorden & Leren

icht 2015 | IOB | Verantwoorden & Leren | Jaarbericht 2015 | IOB | Verantwoorden & Leren | Jaarbericht 2015 | IOB | Verantwoorden & Leren | Jaarbericht 2015 | IOB - Ver



Voorwoord

Evaluëren is het op systematische en zo objectief mogelijke manier beoordelen van een lopend of afgerond beleid, programma of project, met inbegrip van het ontwerp, de uitvoering en de resultaten. Steeds meer beleid wordt periodiek geëvalueerd om bij te dragen aan het verantwoorden en leren. Anders dan reviews en monitoren, twee operationele beheersactiviteiten gericht op het registreren van resultaten, beoogt evalueren een diepgaander beoordeling van doelstellingen, uitvoering en resultaten te bieden. Hierin staat het attributievraagstuk centraal: kan het waargenomen effect worden toegeschreven aan het beleid, programma of project?

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) verricht systematisch onafhankelijk evaluatieonderzoek over de resultaten van het Nederlandse buitenlandbeleid. IOB beoordeelt het beleid aan de hand van criteria van *relevantie*, *doeltreffendheid* (effectiviteit) en *doelmatigheid* (efficiëntie) en – indien mogelijk – ook de *coherentie* en *duurzaamheid* van de bereikte resultaten.

Dit Jaarbericht geeft een beknopt beeld van de resultaten van in het afgelopen jaar uitgevoerde beleidsdoorlichtingen, evaluaties en overige studies. De meeste betreffen onderdelen van het Nederlandse bilaterale beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse handel en diplomatieke relaties. Het Jaarbericht biedt tevens een overzicht van het lopende onderzoek en van de bijdragen van IOB ter ondersteuning van de kwaliteit van het overige evaluatiewerk van directies en posten – de zogenoemde *Quality at Entry*.

Het jaar 2015 was voor IOB een oogstjaar, waarin dertien onderzoeken werden afgerond: vier grote beleidsdoorlichtingen, zeven (effect)evaluaties en twee overige studies. Voor een deel gaat het om onderzoeken die al eerder, in 2013 en 2014, werden gestart. De beleidsdoorlichtingen betreffen de thema's Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid, Humanitaire hulp, Gendergelijkheid en Hernieuwbare energie. De evaluaties betreffen onder meer de thema's Matra-Zuid, Matra-Oost, Private sectorontwikkeling, Publieke infrastructuur (ORET) en Pleiten en beïnvloeden. Ze vormen tevens bouwstenen voor toekomstige beleidsdoorlichtingen over onder meer het Europese Nabuurschapsbeleid, de agenda voor Duurzame handel en investeringen en het beleid voor Versterkt maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden.

Dit Jaarbericht biedt een kort overzicht van de evaluatiedekking, gevolgd door de afgeronde onderzoeken die vallen onder de BZ-begroting (hoofdstuk V) en de BHOS-begroting (hoofdstuk XVII). Hierna volgt een opsomming van de overige studies en een korte beschouwing over de doorwerking van het afgeronde onderzoek. Het lopende onderzoek is volgens hetzelfde patroon opgenomen. Ten slotte geeft dit Jaarbericht beknopte informatie over het beheer en de overige activiteiten van IOB.

In de inleiding van dit Jaarbericht 2015, dat uitkomt in het jaar van het twaalfde Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie, reflecteert IOB op het Nederlandse Europabeleid. De belangrijkste doelstellingen van ons buitenlandbeleid worden via de instellingen en de begroting van de Unie uitgevoerd, veelal in nauwe afstemming met andere lidstaten. Hiermee neemt de Europese samenwerking ook in het werk van IOB een steeds centralere plaats in. Lidmaatschap van de EU betekent (opnieuw) betrokkenheid bij de wereld van geopolitieke en geo-economische belangen, met alle strategische dilemma's, complexiteiten, kansen en bedreigingen van dien.

Wendy Asbeek Brusse
Directeur

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Het Nederlandse Europebeleid: tijd voor een strategische verankering	8
Reikwijdte van de evaluatieprogrammering	18
Afgeronde evaluaties – Buitenlandse Zaken	20
Beleidsartikel 1 – Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van de mensenrechten	21
Beleidsartikel 2 – Veiligheid en stabiliteit	23
Beleidsartikel 3 – Europese samenwerking	24
Afgeronde evaluaties – Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	26
Beleidsartikel 1 – Duurzame handel en investeringen	27
Beleidsartikel 2 – Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water	31
Beleidsartikel 3 – Sociale vooruitgang	33
Beleidsartikel 4 – Vrede en veiligheid voor ontwikkeling	38
Afgeronde evaluaties – Overige studies	40
Gebruik en doorwerking van IOB-evaluaties	44
Lopend onderzoek – Buitenlandse Zaken	46
Beleidsartikel 3 – Europese samenwerking	47
Beleidsartikel 4 – Consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen	48
Lopend onderzoek – Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	50
Beleidsartikel 1 – Duurzame handel en investeringen	51
Beleidsartikel 2 – Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water	52
Beleidsartikel 3 – Sociale vooruitgang	53
Beleidsartikel 5 – Versterkte kaders voor ontwikkeling	54
Lopend onderzoek – Overige studies	56
Overige zaken	58
De helpdesk van IOB	59
Communicatie	61
Cursussen	61
Externe publicaties	62
Lezingen, presentaties en conferenties	63
Internationaal overleg	65
Definities	66

Het Nederlandse Europabeleid: tijd voor een strategische verankering

De Europese Unie (EU) speelt een steeds grotere rol in het buitenlandbeleid van Nederland. In feite staat vrijwel geen enkel onderwerp van het Nederlands buitenlands beleid nog los van de EU-samenwerking. Sterker, belangrijke doelstellingen van het buitenlandbeleid worden direct via de instellingen en de begroting van de Unie of in nauwe afstemming met andere lidstaten nagestreefd. Hiermee neemt de Europese samenwerking ook in het werk van IOB een steeds centralere plaats in. De afgelopen jaren heeft IOB diverse onderdelen van het Nederlandse Europeabeleid geëvalueerd. Hiernaast heeft ze in evaluaties van veel andere onderwerpen van buitenlandbeleid en ontwikkelingssamenwerking aandacht besteed aan de Europese dimensie; denk aan het mensenrechtenbeleid, het wapenexportbeleid, energievoorzieningszekerheid en begrotingssteun.

In de eigen evaluaties blikt IOB gewoonlijk terug op de ambities, uitvoering en resultaten van in het verleden gevoerd Nederlands beleid. In dit inleidende thema-artikel op dit Jaarbericht 2015, dat uitkomt in het jaar van het twaalfde Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de EU, neemt IOB voor deze gelegenheid echter de vrijheid inzichten uit afgeronde IOB-evaluaties en andere publicaties te benutten voor een kritische reflectie op de Nederlandse Europapolitiek, die hopelijk aanzet tot een bredere discussie. Uitsluitend IOB is verantwoordelijk voor de inhoud van dit artikel.

Deze bijdrage begint met een schets van de grote uitdagingen voor het Nederlandse en Europese buitenlandbeleid. Die zijn niet alleen naar hun aard uiterst complex en hardnekkig, ze leggen ook in toenemende mate de spanning tussen de interne en externe slagvaardigheid bloot van een Unie van 28 lidstaten. Dit noopt tot een meer strategisch en vooral meer politiek onderbouwd verhaal van de komende kabinetten over de toekomst van Nederland in Europa en de betekenis van het gezamenlijke Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid.

Externe uitdagingen en interne verdeeldheid

Anno 2016 staat de EU voor enorme opgaven. Nog maar nauwelijks bekomen van de ergste schokken van de financiële en economische crisis, werd ze geconfronteerd met instabiliteit aan de buitengrenzen en in de regio. De hoop op een democratisering golf in de MENA-regio na de 'Arabische lente' heeft plaats gemaakt voor regelrecht pessimisme. En wat mede dankzij het Europees Nabuurschapsbeleid een stabiele zone rondom de EU had moeten worden, staat inmiddels bekend als de 'ring van instabiliteit'. Dit illustreert het Europese onvermogen de situatie in deze buurlanden wezenlijk ten positieve te beïnvloeden. Omgekeerd ondervindt de Unie de nadelige gevolgen van deze externe instabiliteit. De komst van meer dan een miljoen vluchtelingen stelde de Unie voor een groot dilemma. De humanitaire verdragsplichting om bescherming

te bieden wordt afgewogen tegen de tekortschietende opvangcapaciteiten van zowel grens-, transit- als bestemmingslanden. De vluchtelingencrisis legt ook pijnlijk diepe politieke tegenstellingen tussen lidstaten bloot. De weigering van bepaalde lidstaten om mee te werken aan een herverdelingsmechanisme toont aan hoe moeizaam grootschalige lastenverdeling verloopt. Zelfs vrij reizen binnen 'Schengen' blijkt te moeten wijken voor de druk. Hoewel de afspraken met Turkije misschien even voor verlichting kunnen zorgen, zal het effect van elke oplossing beperkt zijn zolang de bereidheid ontbreekt om effectief te interveniëren in de situaties die mensen op de vlucht drijven (AIV 2016: 22).

De vestiging van de zelfverklaarde 'Islamitische Staat' (IS) in de machtsvacuüms in Noord-Irak, Syrië en Libië en de aan IS gelieerde terroristische aanslagen in Parijs en Brussel maken opnieuw duidelijk hoezeer internationale en binnenlandse veiligheid met elkaar zijn verbonden. Toch is er in de strijd tegen IS geen sprake van een gezamenlijke Europese aanpak. Sommige lidstaten, waaronder Nederland, nemen deel aan de door de VS geleide gewapende strijd in Irak en Syrië. De EU speelt vooralsnog geen rol van betekenis, ook niet in een mogelijke diplomatieke oplossing voor Syrië.

Ook aan de Oostkant heeft de EU te maken met de gevolgen van instabiliteit. In Oekraïne heeft Rusland voor het eerst sinds decennia de Europese grenzen met militair optreden *de facto* gewijzigd, waarmee ook de geopolitiek weer terug is. Eerder al oefende Rusland druk uit op landen van het Oostelijk Partnerschap om geen associatieakkoord met de Unie te tekenen. Rusland zag hen liever lid worden van de Euraziatische Economische Unie, een door Rusland geleid alternatief voor de EU om de Russische invloed in voormalige Sovjetstaten opnieuw te consolideren. Tot nu toe is de EU in staat gebleken de eenheid te bewaren in het sanctiebeleid tegen Rusland en deze te verbinden aan de implementatie van het Minsk-akkoord inzake het Oekraïne-conflict. Maar het zal uiterst moeizaam worden om ook op middellange termijn het gesloten front te handhaven.

Is met de Russische inzet van diplomatieke dwang, propaganda en interventies door speciale troepen en lokale activisten een tijdperk van nieuwe, 'hybride' dreigingen en oorlogvoering aangebroken? Of gaat het hier om oude wijn in nieuwe zakken? Hierover is veel discussie, net als over de militaire en economische slagkracht van Rusland op de langere termijn. Er bestaat weinig twijfel meer dat 'Oekraïne' een waarschuwingssignaal vormt. Europa zal rekening moeten houden met een scenario waarin Rusland de Baltische staten (die wel NAVO-lid zijn) op vergelijkbare wijze als Oekraïne probeert te ontwrichten, verdere toenadering zal zoeken tot Servië om zijn invloed op de Balkan te vergroten en de EU-lidstaten verder uit elkaar zal

proberen te drijven (AIV 2015: 25). Met name op het gebied van de energievoorzieningszekerheid lopen de lidstaten nu al het gevaar uit elkaar te worden gespeeld door met name Rusland. Een interessant voorbeeld hiervan zijn de Duitse plannen voor een tweede Nordstream gaspijpleiding door de Oostzee, die daarmee Oekraïne en Polen omzeilt en dus niet zonder geopolitieke betekenis is.

Dit alles plaatst de individuele lidstaten en de EU als collectief voor grote dilemma's. De instabiliteit aan de Oost- en Zuidflank van de Unie vraagt op korte termijn om een geïntegreerd en gezamenlijk buitenlands beleid. Alleen als lidstaten gezamenlijk de politieke wil tonen uit te stijgen boven hun deelbelangen kan de slagkracht van de Unie groot zijn. In de afgelopen jaren heeft de Unie laten zien dat onder grote druk uiteindelijk oplossingen gevonden konden worden. Spiegelbeeldig: zonder crisissfeer komt Europa kennelijk niet tot de noodzakelijke besluiten. Dit wordt echter juist bemoeilijkt door de grote diversiteit aan sociaaleconomische structuren en politieke belangen en het gebrek aan onderling vertrouwen tussen de lidstaten. Ondanks de inzet van vooral financieel en diplomatiek kapitaal is de Unie verdeeld en daardoor een zwakke strategische speler. Als het erop aankomt, laten lidstaten nog altijd het nationale belang prevaleren boven het gezamenlijk Europese belang. De *Global Strategy* die eind juni 2016 is aangenomen, moet als strategische herziening van het EU-buitenlandbeleid de neuzen in dezelfde richting zetten.

Typering van het Nederlandse Europabeleid

Nederland streeft van oudsher naar de voltooiing van de interne markt en een liberale handelspolitiek. Ook als kabinetten in de afgelopen jaren eigen accenten kiezen, hameren ze altijd op het Nederlandse belang bij vrijhandel en een verdere verdieping van de interne markt (IOB 2013: 16). Deze agenda volgend in een Unie van 28 lidstaten, haakt Nederland meestal vroegtijdig aan bij nieuwe Europese initiatieven om ze mede te kunnen vormgeven. Het stelt zich op als actieve en constructieve speler binnen de EU. Om als middelgrote lidstaat het EU-beleid te beïnvloeden is Nederland actief in het mobiliseren en benutten van wisselende en min of meer vaste coalities en het versterken van de bilaterale relaties met andere lidstaten gericht op de EU-besluitvorming. Deze opstelling staat bekend als de multi-bi-benadering (IOB 2013:17).

Hiernaast zoekt Nederland vrijwel altijd naar een machtsevenwicht tussen de EU-instellingen, tussen de verschillende lidstaten onderling, tussen nationale en Europese bevoegdheden en tussen de NAVO en de EU. Zoals Schout het onlangs samenvatte: het streven naar machtsevenwicht maakt onderdeel uit van het Nederlandse politieke DNA (Schout 2016b: 1). Hierbij hoort ook dat Nederlandse politici hun Europese keuzen bij voorkeur legitimeren door te wijzen naar de opbrengsten en

toegevoegde waarde van de EU: meer welvaart, meer welzijn en een sterkere Nederlandse stem binnen Europa en de wereld. Ze belichten vooral de baten van economische integratie en een pragmatisch Europabeleid, wars van vergezichten en politieke verhalen. Vandaar ook de Nederlandse weerzin tegen Franse of Duitse bespiegelingen over federalisering en de eurozone als opmaat voor een politieke unie. Die pragmatische, gedepolitiseerde benadering paste lange tijd goed bij het gefragmenteerde Nederlandse bestuurlijke en politieke systeem dat vraagt om resultaatgericht polderen. En het paste ook bij het consensusstreven in de Europese Raad en het overgrote deel aan technische besluitvorming en 'zachte' regelgeving (WRR 2007: 45-46).

Het is duidelijk dat de huidige, grote uitdagingen vragen om effectieve Europese besluitvorming en breed gedragen oplossingen. Uit diverse IOB-evaluaties komt Nederland naar voren als een actieve, constructieve lidstaat die zich met name op het diplomatieke vlak vaak inzet voor gezamenlijke oplossingen voor de externe uitdagingen van de Unie. Zo spande Nederland zich met enig succes in voor een transparanter en meer geharmoniseerd Europees exportcontrole- en wapenexportbeleid, waarin veiligheids- en ontwikkelingsoverwegingen een belangrijkere rol spelen (IOB 2009). En Nederland heeft het voortouw genomen om er voor te zorgen dat rechten van lesbiennes, homo's, biseksuelen en transgenders nu integraal deel uitmaken van het Europese mensenrechtenbeleid (IOB 2014).

De *European Foreign Policy Scorecard* van de European Council on Foreign Relations (ECFR) houdt het aantal dossiers bij waarop lidstaten 'leiderschap' tonen. Volgens de meest recente score eindigde Nederland zelfs op een gedeelde tweede plaats (met het VK en Zweden) doordat het in 2015 'leiderschap' toonde op 5 van de 12 onderzochte thema's. Ook in voorgaande jaren scoorde Nederland hoog (zie tabel 1). Deze actieve rol wordt echter beperkt door de financiële middelen die het de laatste jaren bereid is in te zetten. Stond het in 2013 en 2014 nog te boek als voortrekker in het verhogen van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking, in 2016 geldt het inmiddels als achterblijver op dit dossier vanwege de forse bezuinigingen op het nationale OS-budget.

Tabel 1 Nederland als leider en achterblijver volgens de European Foreign Policy Scorecard		
Jaar	Leider	Achterblijver
2016	1. Sanctiebeleid t.a.v. Rusland	1. Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp
	2. EU-betrokkenheid bij Westelijke Balkan	
	3. Humanitair antwoord op vluchtelingencrisis	
	4. Steun voor TTIP-onderhandelingen	
	5. Antwoord op Chinese mensenrechtensituatie	
2015	1. Sanctiebeleid t.a.v. Rusland	1. Europees privacy- en inlichtingenbeleid 2. Ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp
	2. TTIP-onderhandelingen	
	3. Bilaterale steun Oostelijke buurlanden van de EU	
	4. Relaties met en investeringen in India	
	5. Aanpak Ebola-crisis	
2014	1. Op de agenda zetten van Azië bij de VS	1. Verhoging uitgaven ontwikkelingssamenwerking 2. Verhoging uitgaven humanitaire hulp
	2. Bevorderen TTIP	
	3. Steun aan Syrische vluchtelingen	
2013	1. Bevorderen mensenrechten Rusland	1. Visumliberalisatie Rusland, Oekraïne en Moldavië
	2. Gezamenlijke defensieprojecten om defensiebezuinigingen op te vangen	
	3. Verbeteren financiële steun MENA-regio	
	4. Verhogen ontwikkelingssamenwerking om overeengekomen doelstellingen te bereiken	
	5. Verhogen humanitaire hulp, vooral in de Sahel	
	6. Faciliteren consolidatie Europese zetels bij IMF	
2012	1. Relaties met China inzake klimaatverandering	1. Reciprociteit openbare aanbestedingen EU en China 2. Diversificatie gasbevoorradingsroutes naar Europa 3. Voortgang van het uitbreidingsproces in de Westelijke Balkan 4. Kosovo 5. Midden-Oosten vredesproces en Palestijnse staat 6. Ontwikkelingssamenwerking en mondiale gezondheid
	2. Rechtsstaat en mensenrechten Rusland	
	3. Relaties met de VS inzake klimaatverandering	
	4. Syrische opstand	
	5. EU-beleid inzake ICC en internationale tribunalen	
	6. Hongersnood Hoorn van Afrika	
	7. Soedan en DRC	

Bron: European Council on Foreign Relations, European Foreign Policy Scorecards 2012-2016.

Het Nederlandse Europabeleid is intussen steeds meer in een spagaat terechtgekomen. Al langer was duidelijk dat vertrouwde Nederlandse recepten zoals pragmatisme, verantwoord op grond van bereikte economische resultaten, streven naar een institutionele en politieke machtsbalans en hameren op de rol van nationale parlementen niet langer volstaan. Sinds de financiële en economische crisis is Europa ingrijpend veranderd en verder gepolitiseerd. In hoog tempo moesten verstreckende maatregelen worden genomen om erger te voorkomen, vaak tegen de zin van nationale parlementen en grote groepen burgers, die bezuinigingsmoe waren. In korte tijd kwam er een Europese bankenunie en scherpere controle

door de Europese Commissie op het economisch en begrotingsbeleid van de lidstaten. Eind 2015 volgden meer overdrachten van Noord naar Zuid, en de Europese Centrale Bank ging onlangs zelfs over tot monetaire verruiming. En al sinds 2012 liggen er plannen klaar voor een verruiming van de EU-begroting en de vorming van een kapitaalmarktunie. Termen als politieke unie, economische unie en belastingunie en Unie van de Burger duiken steeds vaker op (Schout 2015). Tegelijkertijd is het onderliggende probleem van ontbrekende structurele economische convergentie in de EU nog nauwelijks aangepakt en blijft de werkloosheid vooral onder jongeren hoog. Het dominante Nederlandse vertoog over de Unie als bij uitstek economisch

project dat linksom of rechtsom zorgt voor 'win-win' stuit dan ook op steeds meer achterdocht en ongelooft. Maar wat kan daar dan voor in de plaats komen?

De dynamiek van de vluchtelingen- en migratiecrisis legde al evenzeer de politieke aard van de dilemma's bloot. Ondanks het morele leiderschap van Angela Merkel in de vluchtelingencrisis is 58 procent van de Nederlanders niet bereid meer vluchtelingen in ons land op te nemen (SCP 2016: 15). Wie zich in 2005 nog onvoldoende had gerealiseerd dat de EU ondertussen veel meer is dan markt en munt, kan er sinds maart 2016 nog moeilijker omheen: lidmaatschap van de EU betekent betrokkenheid in de grote wereld van macht, geopolitieke en geo-economische belangen, met alle bijbehorende dilemma's, complexiteiten, kansen en bedreigingen van dien. De discussie rondom het raadgevend referendum over het Associatieverdrag met Oekraïne doet vermoeden dat steeds meer Nederlanders zich hiervan bewust zijn, of ze nu voor of tegen waren, of hun opvattingen überhaupt niet wilden laten reduceren tot een keuze 'voor' of 'tegen'. Ook nu de stofwolven van dit referendum nog niet zijn neergedaald, zullen Nederlandse politici zich snel moeten oriënteren op de langere termijn en op een bijpassend verhaal. Veel terreinen van het Europebeleid – asiel, migratie, terrorismebestrijding, veiligheid en defensie, energie – zijn immers steeds nauwer met elkaar verknoopt geraakt. Bovendien zijn vragen over de toekomstige slagvaardigheid, bestuurbaarheid en coherentie van de Unie en de consequenties hiervan voor Nederland onverminderd urgent. Dankzij de recente discussies over Grexit, Brexit of mogelijk zelfs Nexit en het vooruitzicht van nieuwe raadgevende referenda zijn ze bovendien ook veel zichtbaarder voor het brede publiek.

Medio 2014 concludeerde de Europese Raad dat het adagium van 'een steeds hechter verbond tussen Europese volkeren' (artikel 1 VEU) uiteenlopende vormen van flexibele of gedifferentieerde integratie (zoals *opt-outs*, *opt-ins*, verdere samenwerking in het kader van de Eurozone en Schengen) niet in de weg hoeft te staan. In reactie op het AIV-advies uit 2015 hierover constateerde het kabinet dat differentiatie in de toekomst steeds vaker nodig zal zijn om tot besluiten te kunnen komen (AIV 2015; Kabinetsreactie 2015). Wat impliceert dit voor Nederland en het Nederlandse Europebeleid? Het kabinet wilde zich destijds niet al bij voorbaat oriënteren op kleinere kopgroepen, noch zich van tevoren uitspreken over de vraag op welke beleidsterreinen gedifferentieerde integratie wenselijk is. Het koos opnieuw voor een vertrouwde, pragmatische weg: als zich een nieuwe situatie voor differentiatie voordoet 'zal de keuze voor al dan niet deelname hieraan er een van politieke opportuniteit zijn' (Minister van Buitenlandse Zaken 2015).

Nu heeft zulk pragmatisme zich ontegenzeggelijk als kracht bewezen tijdens het recente Nederlandse voorzitterschap. De premier en de ambtelijke ondersteuning ontpopten zich als onvermoeibare neutrale bemiddelaars die niet alleen ter zake kundig maar ook oplossingsgericht te werk gingen (Schout 2016). Maar na het voorzitterschap is een andere koers nodig. Pragmatisme zonder strategische richting leidt immers tot *ad hoc* beleid dat vooral reactief is, uitgelezen kansen laat lopen en – erger nog – mensen in het duister laat tasten of juist teveel naar de mond praat. En dit geeft weer verdere voeding aan het wantrouwen dat mensen ergens worden 'ingerommeld' en niet voor vol worden aangezien. Pas als Nederlandse politici de dilemma's, opties en keuzen in de openheid van het publieke debat en de media uiteenzetten, kunnen ze voorkomen dat ook de komende kabinetten gevangen blijven in de angst voor eurosceptische burgers die de slagkracht en geloofwaardigheid van het Nederlandse Europebeleid ondermijnt. Scenario's en het op tafel leggen van strategische opties helpen politiek en bestuur te komen tot een coherent verhaal op hoofdlijnen dat prioriteiten, doelen, resultaten en middelen helder met elkaar in verband brengt en keuzen maakt. Hoe lastig ook, politieke visies op de toekomstige ontwikkeling van de Unie en de positie van Nederland zijn hiervoor het startpunt (IOB 2014: 4; WRR 2007).

Over de voorwaarden waaronder deugdelijke strategievorming kan plaatsvinden, is al heel veel geschreven. Hier noemen we er een aantal:

1. politiek verantwoordelijken nemen de tijd en energie om het strategisch denken te stimuleren;
2. langetermijnbelangen op nationaal en internationaal niveau worden helder gedefinieerd;
3. alle opties worden helder overwogen, ook als ze het gevestigde denken en staande beleid uitdagen;
4. alle belemmeringen en beperkingen van die opties worden gewogen, en
5. er is:
 - goed inzicht in de beschikbare financiële en personele middelen;
 - gedegen ondersteuning om strategieën te ontwikkelen;
 - toegang tot de breedst mogelijke expertise buiten de overheid;
 - een formele structuur die het (strategisch) proces borgt;
 - serieuze audit, onafhankelijke evaluatie en tegenspraak;
 - parlementair toezicht voor toetsing en verantwoording (House of Commons 2010).

Bailes (2014: 40) noemt het 'typical weaknesses of developed small states' dat politici in kleinere landen vaak denken dat strategievorming ook wel zonder formele structuren of plannen gedijt. De redenering is dan dat de kring van belanghebbenden en deskundigen meestal klein is, en informatie en opties vaak makkelijk decentraal, informeel

of via persoonlijke contacten zijn te verkennen en te bepalen. Maar juist kleine ontwikkelde landen die per definitie kampen met een overvolle interne en externe agenda, moeten excelleren in strategievorming en -uitvoering, en dat vergt expliciete, formele structuren, aldus Bailes.

Een voor Nederland relevante strategische vraag luidt: hoe verhoudt het Nederlandse buitenlandbeleid zich tot het gezamenlijk Europees buitenlandbeleid? Grote lidstaten kunnen zich meer vrijheden permitteren dan kleinere. Toch hoeven de kleinere zich niet te laten overrompelen; ze kunnen juist bovenproportioneel investeren in de inhoudelijke kwaliteit van hun nationale inbreng in de Europese beleidsvorming en in de zichtbaarheid daarvan door actief lobbyen bij de Europese partners (Koch 1993: 206, geciteerd door Van Staden 2013: 63). Dit vraagt dan wel dat ze prioriteiten stellen. Vooralsnog is er nauwelijks bezinning geweest op de vraag welke grote thema's en belangen Nederland bij voorkeur door de EU laat behartigen en welke het zelf aanpakt (Van Staden 2013: 206). Het gevolg is het bestaan van twee parallelle beleidscircuits, één Europees en één nationaal, met elkaar overlappende activiteiten.

Het energiedossier illustreert dit. Enerzijds streeft Nederland een gezamenlijk EU-energiebeleid na en verwijst het naar een Europese Energie Unie, vooral op het gebied van energievoorzieningszekerheid (Staat van de Europese Unie 2015: 7). Maar anderzijds volgt het een bilateraal spoor waar nationale bevoegdheden prevaleren, waar de integratie van het EU-beleid beperkt is gebleven en waar de EU in multilaterale fora niet als eenheid optreedt (IOB 2012: 15). Aangezien Nederland echter zelf onderdeel van dit systeem is, leidt dit tot verschillende, ook strijdige belangen en standpunten. Een ander voorbeeld is het beleid ten aanzien van Latijns-Amerika. Hier streeft Nederland in toenemende mate naar Europees overleg, in de verwachting dat gezamenlijk EU-optreden meer invloed geeft en de slinkende relatieve machtspositie van de afzonderlijke lidstaten kan compenseren. De effectiviteit van dit optreden wordt echter gehinderd door gebrek aan consistentie en institutionele coherentie in de EU-besluitvorming. Er is geen helder onderscheid tussen het buitenlands beleid van de EU en dat van de lidstaten, mede door de onderlinge economische concurrentie tussen de lidstaten in Latijns-Amerika. Hoewel het zwaartepunt van het buitenlands beleid in toenemende mate bij de EU komt te liggen, is van effectieve kanalisering van de Nederlandse standpunten via de EU dan ook geen sprake (IOB 2013).

Scenario's, strategieën en politieke perspectieven: Brexit en veiligheid en defensie

Voor het beter doordenken van problemen, dilemma's, opties en strategieën kunnen scenario's behulpzaam zijn. Politiek en bestuur zouden zich op de korte termijn kunnen

oriënteren op scenario's en strategieën rondom het wat en hoe van de Brexit. Voormalig Brits ambassadeur Michael Emerson noemt dit 'plan B' over de modaliteiten van de Brexit niet voor niets *'the dog that did not bark'* (Emerson 2016: 4). Het Britse voornemen tot uittreden na het referendum heeft forse gevolgen voor het interne functioneren van de Unie, ongeacht de precieze economische spelregels (zoals Britse deelname aan de Europese Economische Ruimte, een douane-unie, vrijhandelszone of een stelsel van bilaterale handelsovereenkomsten à la Zwitserland). Wie Brexit zegt, zegt in Nederland: schadelijke verschuivingen van handel en verlies van een marktgeoriënteerde bondgenoot in Brussel (CPB 2016: 28; Irwin 2015). Inderdaad wijzen verschillende modellen uit dat Nederland naast Ierland en Cyprus in economisch opzicht het zwaarst zal worden getroffen, door zijn grote verwevenheid met het VK op het gebied van de handel, buitenlandse directie investeringen en financiële dienstverlening. Hierin zijn dan nog niet de economische en politieke kosten inbegrepen van de lange periode van onzekerheid over de toekomstige relaties van het VK met de EU. Nederland doet er goed aan zijn onlangs weer versterkte banden met de Duitse politieke leiders en met de Brusselse instellingen te benutten om het ontbrekende 'Plan B' te helpen opstellen. Het is immers een direct Nederlands en Europees belang de schade van de Britse uittreding te minimaliseren en te voorkomen dat een verdere verwijdering ontstaat tussen het VK en de Unie.

Wie zich voorbereidt op een eventuele Brexit, ontkomt evenmin aan het doordenken van scenario's van verdere fragmentatie en versnelling door kopgroepen. Het eerdere taboe op uittreden is doorbroken. Steeds meer groepen binnen de Europese lidstaten grijpen de Brexit-discussie en de migratiecrisis aan om referenda over EU-lidmaatschap en EU-beleid te eisen. Verdere fragmentatie is niet uit te sluiten, bijvoorbeeld wanneer Schotland het VK mocht verlaten, nationalistische partijen in Frankrijk, Hongarije en Polen aansturen op *opt-outs* of onafhankelijkheidsbewegingen in Catalonië en Vlaanderen erin slagen hun wil door te drijven. Het doordenken van deze scenario's zou niet te lang op zich moeten laten wachten, net zomin als de politieke stellingname hierover van het kabinet.

Een tweede, al even noodzakelijke stap, is het verder doordenken van scenario's, strategieën en handelingsperspectieven voor de Europese en Nederlandse veiligheid en defensie. Hiertoe geven de instabiliteit aan de Oost- en Zuidflank van de Unie, de opmars van IS, de dreiging van terroristische netwerken en de oplopende spanningen tussen China, de VS en de Aziatische landen in de Zuid- en Oost-Chinese Zee aanleiding. De afgelopen decennia is een steeds nauwere verknoping ontstaan van Nederlandse veiligheidsinspanningen met die van de EU- en NAVO-bondgenoten. Dit hangt mede samen met de toenemende

betekenis van de EU op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken en buitenlands- en veiligheidsbeleid, het afnemend commitment aan multilateralisme bij opkomende mogendheden, de toenemende aandacht van de VS voor Azië, de verminderde Amerikaanse bereidheid een groot deel van de kosten van de Europese veiligheid te betalen, het slinkende Nederlandse politieke gewicht in een uitgebreide EU en NAVO, en de ingrijpende effecten van gelijktijdige bezuinigingen en oplopende kosten van defensiematerieel en -personeel. Het afgelopen decennium was een periode van aanhoudende bezuinigingen op buitenlandse zaken, defensie, ontwikkelingssamenwerking en het diplomatieke postennetwerk. Dit leidde tot voortdurende spanningen tussen ambitieuze Nederlandse beleidsdoelstellingen en beperkte middelen en instrumenten. Openvolgende kabinetten probeerden de effecten van de bezuinigingen deels op te vangen door het gezamenlijk Europees handelingsvermogen te vergroten, ook al werd dit niet steeds openlijk uitgedragen (Schout en Rood 2013: 15-30).

Inmiddels dringt het besef door dat het nog verder samenbrengen en delen van essentiële capaciteiten onontkoombaar is, maar ook wederzijdse afhankelijkheden en kwetsbaarheden meebrengt. Immers, de besluitvorming in NAVO-verband en ook de totstandbrenging van een daadwerkelijk Gemeenschappelijk Veiligheids- en Defensiebeleid (GVDB) verloopt langs intergouvernementele weg, is afhankelijk van uiteenlopende en vaak conflicterende – ook binnenlandspolitieke – agenda's van de lidstaten, en verloopt traag en moeizaam. Kleinere landen als Nederland zijn in die constellatie relatief kwetsbaar voor de opstelling van de grotere landen, vooral van Frankrijk, het VK en Duitsland (AIV 2012: 12-13; Van Staden 2013: 64). Nederland positioneert zich om die reden op een aantal fronten tegelijk, en met succes. Het bewandelt naast een spoor gericht op de EU, de NAVO, de VN en de OVSE ook een bilateraal spoor, onder meer met de Duitsers, de Belgen, de Fransen en de Britten. Ook oriënteert het zich op versterkte samenwerking in coalities van de *able and willing*.

Met het formuleren van beleidsaccenten in de internationale veiligheidsstrategie (Ministerie van Buitenlandse Zaken 2013), zoals de oriëntatie op de ring van instabiliteit rondom Europa, versterkte Europese samenwerking, de geïntegreerde benadering (3D), preventie en aanpak van de grondoorzaken, heeft Nederland een begin gemaakt met prioritering binnen het Nederlandse veiligheidsbeleid. Als onder prioritering echter ook de concentratie van beleidsmatige, financiële, diplomatieke en militaire middelen op de gestelde beleidsaccenten valt, dan is er nog een weg te gaan. Het kabinet heeft in het licht van de verslechterde internationale veiligheidssituatie met brede steun van de Tweede Kamer vanaf 2014 extra middelen beschikbaar gesteld, oplopend tot EUR 505 miljoen in 2019. De getroffen

maatregelen zijn echter primair gericht op het aanpakken van alleen de allergrootste problemen bij de krijgsmacht en het diplomatieke postennetwerk.

Het aanbrengen van focus vraagt ook om een omvattende veiligheidsbenadering die de verbondenheid van interne en externe veiligheid weerspiegelt. Na de aanslagen in Parijs zijn in februari extra middelen vrijgemaakt voor de bestrijding van terrorisme. Dit vraagt ook om integrale afwegingen. Waar is het rendement van de middelen het grootst? De diepgewortelde Nederlandse ambitie om 'bovenproportioneel' te willen presteren en de neiging om snel in de pragmatische, operationele modus te schieten zonder strategische afwegingen te maken, is al evenmin behulpzaam (WRR 2010; Wittkowsky en Wittkamp 2013: 2). In deze context blijft prioritering vooral een financieel ingegeven proces, met het verdelen van de pijn als uitgangspunt. Echte prioritering vraagt om serieuze analyse en evaluatie die leiden tot beleidsleren en scherpere articulatie van doelen, middelen en aanpak. Scenariooverkenningen en strategievorming bieden hiertoe aanknopingspunten (Gray 2010).

Ten slotte mag ook een krachtig politiek verhaal over de Nederlandse inzet voor een nationaal en Europees veiligheids- en defensiebeleid niet ontbreken. Dit vormt immers een essentieel ingrediënt voor het noodzakelijke maatschappelijke debat over de toekomst van de Nederlandse bijdragen waarmee de komende kabinetten weer politieke legitimiteit kunnen verwerven. Het maatschappelijk debat kan bovendien een gezond tegenwicht bieden aan een permanente 'overvraging' van de overheid op veiligheidsgebied (Bailes 2013; Daase 2013).

Tot besluit

De EU-lidstaten en de Unie als geheel staan de komende jaren voor grote uitdagingen en dilemma's, die mogelijk fundamentele, strategische keuzen vragen. Naar verwachting zullen oude en nieuwe kopgroepen ontstaan om de gezamenlijke slagvaardigheid op cruciale terreinen van het Uniebeleid te versterken. Een slagvaardige Unie vraagt tegelijkertijd om sterke lidstaten die beschikken over voldoende materiële inzet, inventiviteit, strategische denkkraft en een stevig politiek mandaat van de eigen bevolking. Wil Nederland zich net als in het verleden bij die kopgroepen voegen, dan is er werk aan de winkel. De traditionele pragmatische, op operationele doelen en instrumenten gerichte oriëntatie zal moeten worden verankerd in een meer strategische, samenhangende benadering van het buitenlands- en veiligheidsbeleid en de rol hierin van Europese en mondiale spelers. Welke belangen kunnen inmiddels beter door Europese of mondiale instellingen of civil society organisaties worden behartigd en welke niet? Waar is gezamenlijk optrekken gewenst, en wat vergt dit van het groeiende aantal spelers

op maatschappelijk, nationaal en bovennationaal niveau? Wat evenmin mag ontbreken, zijn de hierbij horende aansprekende verhalen. Veel mensen in Nederland en Europa zijn pessimistisch over de vooruitzichten op een betekenisvolle toekomst. Immigratie, globalisering en economische onzekerheid versterken de roep om eigenheid, kleinschaligheid en de menselijke maat. Wie deze roep tegemoet treedt met beleidstaal of financiële plaatjes komt niet ver (WRR 2007: 51). De gemengde ervaringen met de EU van het afgelopen decennium vragen om een realistisch verhaal. Dit moet zowel oog hebben voor de directe Nederlandse belangen en dilemma's, als voor de waarden waar Nederlanders voor willen staan in de eenentwintigste eeuw. Uiteindelijk draait dit om politieke en normatieve keuzen. In het traject hier naartoe mogen deugdelijke, op relevante kennis en publiek debat gebaseerde evaluaties, scenario's en strategieën niet ontbreken.

Literatuur

- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2012) *Europese defensie; soevereiniteit en handelingsvermogen*, Advies nr. 78, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2015) *Instabiliteit rond Europa: Confrontatie met een nieuwe werkelijkheid*, Advies nr. 94, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (2015) *De toekomst van Schengen*, Briefadvies nr. 28, Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Bailes, A.J. (2014) 'Societal security and small states', pp. 66-78, in: C. Archer, A.J.K. Bailes en A. Wivel (red.) *Small States and International Security*, New York: Routledge.
- Centraal Planbureau (CPB) *Macro-economische verkenningen 2016*, Den Haag: Centraal Planbureau & Sdu uitgevers.
- Daase, C. (2013) 'Von der nationalen zur menschlichen Sicherheit: Politische und rechtliche Konsequenzen des erweiterten Sicherheitsbegriff', pp. 11-42, in: A. Fischer-Lescano, P. Mayer (red.) (2013) *Recht und Politik globaler Sicherheit. Bestandaufnahme und Erklärungsansätze*, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Emerson, M. (red.) (2016) *Britain's future in Europe. The known plan A to remain, or the unknown plan B to leave*, CEPS: Brussels.
- European Council on Foreign Relations (ECFR) (2012) *European Foreign Policy Scorecard 2012*, London: European Council on Foreign Relations.
- European Council on Foreign Relations (ECFR) (2013) *European Foreign Policy Scorecard 2013*, London: European Council on Foreign Relations.
- European Council on Foreign Relations (ECFR) (2014) *European Foreign Policy Scorecard 2014*, London: European Council on Foreign Relations.
- European Council on Foreign Relations (ECFR) (2015) *European Foreign Policy Scorecard 2015*, London: European Council on Foreign Relations.
- European Council on Foreign Relations (ECFR) (2016) *European Foreign Policy Scorecard 2016*, London: European Council on Foreign Relations.
- Gray, C. (2010) *The Strategy Bridge. Theory for Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- House of Commons, Public Administration Select Committee (2010) *Who does UK National strategy?* London: The Stationery Office Limited.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (2012) *Energievoorzieningszekerheid en Buitenlandbeleid – Beleidsdoorlichting 2006-2010*, IOB Evaluatie nr. 367, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (2009) *Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid*, IOB Evaluatie nr. 325, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (2013) *Op zoek naar nieuwe verhoudingen. Evaluatie van het Nederlandse buitenlandbeleid in Latijns-Amerika*, IOB Evaluatie nr. 382, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (2014a) *Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (2008-2012)*, IOB Evaluatie nr. 395, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (2014b) *Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013*, IOB Evaluation no. 398, The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- Irwin, G. (2015) *Brexit: the impact on the UK and the EU*, Global Counsel.
- Minister van Buitenlandse Zaken (2013) *Veilige wereld, veilig Nederland. Internationale veiligheidsstrategie*, bijlage bij brief aan de Tweede Kamer, DVB/VD-073-13.
- Minister van Buitenlandse Zaken (2015) *Kabinetsreactie AIV-advies 'Gedifferentieerde integratie: verschillende routes in de EU-samenwerking'*, bijlage bij brief aan de Tweede Kamer, Minbuza-2015.749240.
- Schout, A. (2015) 'Europa zonder lidstaten – Europa's eigen inconvenient truth', *Internationale spectator*, juni.
- Schout, A. (2016) 'Ons EU-voorzitterschap wordt alom geroemd', *De Volkskrant*, 16 maart 2016.
- Schout, A. (2016b) *Netherlands: Hoping for balance and convergence*, Building Bridges Paper Series, March.
- Schout, A. en J. Rood (2013) 'Europa voorbij de beeldvorming', pp. 15-30 in: A. Schout en J. Rood (red.) (2013), *Nederland als Europese lidstaat: eindelijk normaal?*, Den Haag: Boom Lemma.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2016) *Burgerperspectieven 2016 | 1*, Den Haag: SCP.
- Staden, F. van (2013) 'De EU: internationale speler met gebreken', pp. 49-66, in: A. Schout en J. Rood, *Nederland als Europese lidstaat: eindelijk normaal?*, Den Haag: Boom Lemma.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2007) *Europa in Nederland*, WRR -rapport 78, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2010) *Aan het buitenland gehecht. Over verankering en strategie van Nederlands buitenlands beleid*, WRR-rapport 85, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wittkowsky, A. en U. Wittkamp (2013) *Pioneering the Comprehensive Approach: How Germany's Partners Do It*, Policy Briefing, Zif Center for International Peace Operations, januari, pp. 1-4.

Reikwijdte van de evaluatieprogrammering

In 2013 werd de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in twee delen opgesplitst: een begroting van Buitenlandse Zaken (BZ) en een begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Terwijl de oude begroting nog acht artikelen kende, hebben de begroting van BZ en de begroting voor BHOS respectievelijk vier en vijf artikelen.

De IOB-evaluaties van het beleid voor BHOS in de periode 2011-2015 bieden een budgettaire afdekking van 65% van de (meerjarige) begroting. Voor de evaluaties die betrekking hadden op het beleid voor Buitenlandse Zaken was dit iets meer: 69%. Onderstaande figuren geven de dekkingsgraad binnen de gemiddelde uitgaven van beide begrotingen voor de genoemde periode. De uitgaven betreffen enkel de programmabudgetten; contributies, verplichte bijdragen, (EU-)afdrachten en btw zijn buiten beschouwing gelaten.

Buitenlandse Zaken

Net als in 2014 liep de dekkingsgraad van de vier afzonderlijke artikelen van de begroting van Buitenlandse Zaken nogal uiteen. Zo was artikel 3 ('Europese samenwerking') net als voorgaande jaren volledig gedekt, terwijl slechts een derde van de uitgaven onder artikel 4 ('Consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen') gedekt werd. Met betrekking tot het laatstgenoemd artikel zal komend jaar een tweetal beleidsdoorlichtingen worden uitgebracht, waardoor de dekkingsgraad aanzienlijk zal toenemen. De dekkingsgraad van artikel 1 ('Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van de mensenrechten') is met 92% bijna verdubbeld ten opzichte van 2014, toen het percentage nog geen 50 was.

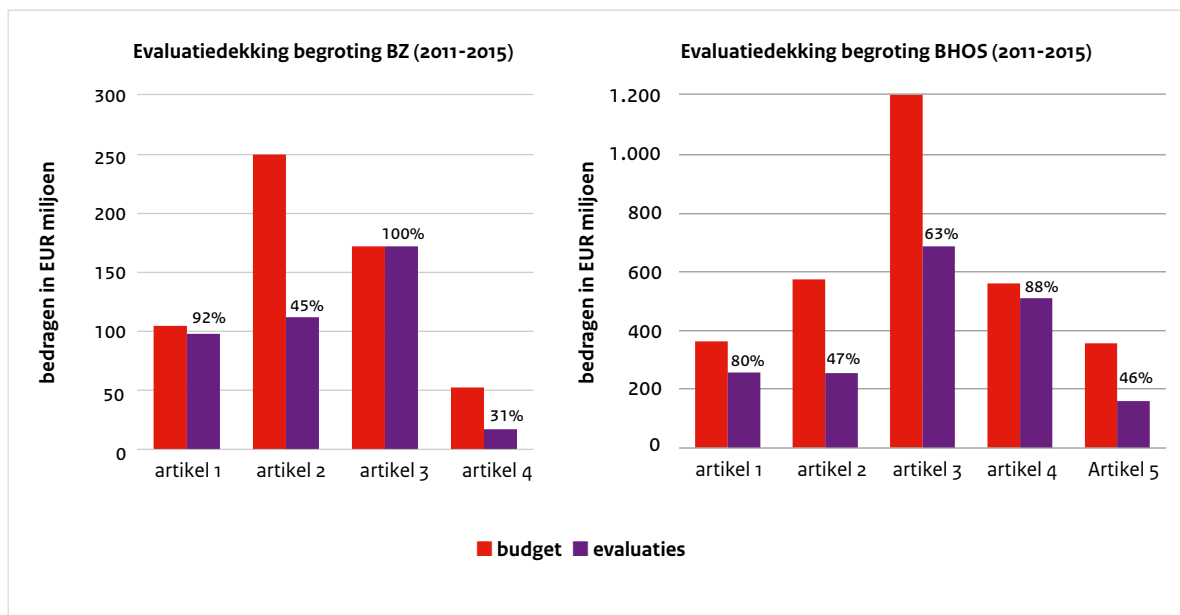
Artikel 2 ('Veiligheid en stabiliteit'), het artikel met de meest omvangrijke uitgaven, kende net als in 2014 een dekkingsgraad van net onder de 50%.

In de periode 2016-2017 worden drie IOB-beleidsdoorlichtingen afgerond onder artikel 3 (Europees nabuurschapsbeleid) en artikel 4 (internationaal cultuurbeleid en publieksdiplomatie) van de BZ-begroting.

Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

De dekkingsgraad van artikel 3 ('Sociale vooruitgang'), dat de meest omvangrijke uitgaven kent, was met 63% nagenoeg gelijk aan die van 2014. Ook de dekkingsgraad van artikel 2 ('Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water') bleef net als vorig jaar net onder de 50%. De komende jaren staan voor beide artikelen in totaal drie omvangrijke beleidsdoorlichtingen gepland die de dekking zullen doen toenemen. Onder artikel 1 ('Duurzame handel en investeringen') en artikel 4 ('Vrede en veiligheid voor ontwikkeling') was meer dan 80% van de uitgaven afgedekt met evaluaties; dit was een stijging ten opzichte van 2014 (toen respectievelijk 53% en 78%). De dekking van artikel 5 ('Versterkte kaders voor ontwikkeling') was met 46% juist afgenomen ten opzichte van het voorgaande jaar (toen 58%). Naar verwachting zal dit in 2016 weer stijgen door de geplande beleidsdoorlichting over de samenwerking met de Verenigde Naties.

Voor de periode 2016-2017 worden vier beleidsdoorlichtingen verwacht: twee onder artikel 2 (voedselzekerheid; waterbeheer), één onder artikel 3 (maatschappelijk middenveld) en één onder artikel 5 (samenwerking met de VN).





Afgeronde evaluaties – Buitenlandse Zaken

Beleidsartikel 1 – Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van de mensenrechten

Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid (2009-2014)

Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde | IOB evaluatie # 410

Het beleidsterrein internationale rechtsorde is veelomvattend. Deze beleidsdoorlichting is gericht op de onderwerpen die ressorteren onder beleidsdoelstelling 1.1, met uitzondering van responsibility to protect. De studie geeft een reconstructie van het beleid en gaat daarna in op vier onderwerpen: vreedzame geschillenbeslechting, het tegengaan van straffeloosheid, de hervorming van de VN-Veiligheidsraad en het beleid inzake gebieden die buiten de rechtsmacht van landen liggen. De nadruk ligt op de eerste twee onderwerpen.

Hoofdbevindingen

Beleidsreconstructie

De belangrijkste conclusie uit de beleidsreconstructie is dat er geen overkoepelende visie is op de vormgeving van de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Wel zijn er diverse notities over de invulling van het beleid op deelgebieden, zoals de bescherming van de mensenrechten.

Vreedzame geschillenbeslechting

Nederland is gastland voor het Internationaal Gerechtshof en het Permanent Hof van Arbitrage en speelt daarmee een rol in het bevorderen van vreedzame geschillenbeslechting via rechtspraak. Het beoogt meer bekendheid te geven aan beide hoven en meer landen te bewegen de verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof te erkennen. Daartoe zijn in VN-verband diverse bijeenkomsten georganiseerd. In de bilaterale contacten kregen beide hoven minder aandacht. In de onderzochte periode is het aantal aan deze hoven voorgelegde geschillen toegenomen en hebben nog eens zes landen de verplichte rechtsmacht erkend. In hoeverre dit mede door toedoen van Nederland is gebeurd, is niet vast te stellen.

Tegengaan van straffeloosheid

Nederland ziet voor de internationale gemeenschap en voor zichzelf een belangrijke rol weggelegd bij het faciliteren van het tegengaan van straffeloosheid via rechtspraak. Dit komt tot uitdrukking via steun aan ad-hoctribunalen en via het

gastlandschap van het Internationaal Strafhof. Nederland zet zich in VN-verband, in het kader van de EU en in de bilaterale contacten in om samenwerking met het Hof te bevorderen. Het Hof kampt met een aantal problemen. Ten eerste zijn er drie grootmachten en tevens permanente leden van de VN-Veiligheidsraad die het Hof niet erkennen. Ten tweede kampt het nog jonge Hof met aanloopproblemen. Niettemin zijn er in de onderzoeksperiode wel resultaten geboekt, zoals een toename van het aantal ratificaties van het Statuut van Rome, betere bescherming voor getuigen en rehabilitatie van slachtoffers. In een aantal gevallen is het zeer waarschijnlijk dat Nederland hieraan heeft bijgedragen.

Hervorming van de VN-Veiligheidsraad

Nederland heeft zich sterk ingezet voor de hervorming van de Veiligheidsraad, maar is uiteraard niet de enige speler. Belangentegenstellingen belemmeren de voortgang. De resultaten zijn dan ook beperkt gebleven tot de aanpassing van enkele werkmethodeën waardoor landen meer betrokken worden in de beraadslagingen.

Internationaal gebied

De exploitatie van gebieden buiten de rechtsmacht van landen kan leiden tot conflicten over de opbrengsten en tot milieuschade. De bestaande verdragen zijn op een aantal punten niet toereikend om dit te voorkomen, en daarom heeft Nederland zich ingezet voor aanvullende regelgeving. Op een aantal punten is dit succesvol geweest, zoals op het gebied van diepzeemijnbouw en mariene biodiversiteit.

Lessen

- Het bevorderen van de internationale rechtsorde is een proces van lange adem. Nederland kan strategischer nadenken over hoe het hieraan vorm wil geven, bijvoorbeeld door in een visie vast te leggen wat de Nederlandse beleidsprioriteiten zijn, wat de beoogde resultaten zijn en welke stappen dit vergt.
- Het bevorderen van vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid via rechtspraak zijn belangrijke pijlers van het Nederlands beleid. In bilaterale contacten zou Nederland de vreedzame geschillenbeslechting via rechtspraak vaker en meer systematisch onder de aandacht kunnen brengen. Tot nu toe gebeurde dit vooral in VN-fora.
- De Nederlandse inzet voor het Internationaal Strafhof en de hervorming van de VN-Veiligheidsraad blijven van wezenlijk belang voor de handhaving en de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Meer landen erkennen inmiddels de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof. Het hof functioneert ook beter dan in het begin.

Toch verloopt de voortgang op beide punten traag. Ook het hervormingsproces van de VN-Veiligheidsraad verkeert in een impasse, wat zijn gezag niet ten goede komt.

- Nederland heeft groot belang bij de bescherming en het verantwoord gebruik van internationaal gebied. Door meer bekendheid te geven aan het onderwerp en de inzet hierop te intensiveren, kan het zijn mogelijkheden tot beïnvloeding in de verschillende fora vergroten en komen tot afspraken en aanvullende regelgeving.

Beleidsartikel 2 – Veiligheid en stabiliteit

The Only Constant is Change

Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013) | IOB evaluation # 400

Sinds het begin van 2011 is de Arabische regio het toneel van sociaaleconomische onrust, religieuze spanningen en politieke instabiliteit. In reactie op de Arabische opstanden stelde Nederland zich als doel om steun te verlenen aan democratisering, rechtsstaatontwikkeling inclusief de bescherming van mensenrechten, en economische groei omwille van internationale veiligheid en stabiliteit. Nederland leverde hiertoe financiële en diplomatieke inspanningen, zowel bilateraal als multilateraal. Tussen 2012 en medio 2014 gaf Nederland EUR 41 miljoen uit aan het bilaterale programma, onder de noemer van Matra-Zuid. Egypte, Jordanië, Libië, Marokko en Tunesië genoten prioriteit. Het kwalitatief veldonderzoek is uitgevoerd in Egypte, Libië en Marokko. Deze evaluatie onderzocht hoe het Nederlandse buitenlandbeleid heeft bijgedragen aan de bevordering van democratische transitie in de Arabische regio in de periode 2009-2013. De evaluatieperiode betreft de twee jaar voor en twee jaar na de golf van protesten.

Hoofdbevindingen

Beleid

Het Nederlandse beleid kwam buitengewoon snel tot stand, mede dankzij de inbreng van relevante rapporten en debatten in het parlement. Een snelle beleidsuitvoering was mogelijk door de inzet van bestaande instrumenten, zoals fondsen die mensenrechten en vrouwenemancipatie ondersteunen, en de invoering van programma's voor maatschappelijke transformatie (Matra) en private sector investeringen (PSI). Nederland had echter minder aandacht voor de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid, voor de lessen van de ondersteuning van democratiseringsprocessen wereldwijd en voor de grote verschillen tussen Arabische landen. Hierdoor was het beleid onvoldoende toegespitst op lokale prioriteiten. Externe conditionaliteit heeft dan ook niet gewerkt. De roep om verandering dient primair vanuit de lokale samenleving zelf te komen.

Aanpak

Het bilaterale Matra-Zuid programma bestond uit ondersteuning van het maatschappelijk middenveld, overheidssamenwerking, training van ambtenaren en jonge diplomaten, een

studiebeurzenprogramma, capaciteitsopbouw van politieke partijen en een PSI-programma. De meeste financiële middelen zijn ingezet om economische groei te stimuleren in niet-prioriteitslanden. De implementatie werd belemmerd door een beperkte eigen uitvoeringscapaciteit, een veelvoud aan betrokken en verantwoordelijke partijen, en een te grote versnippering van programma's en projecten.

In vergelijking met de Nederlandse bilaterale respons reageerden multilaterale organisaties, met name de Europese Unie, minder snel en flexibel. Daadwerkelijke uitgaven in prioriteitslanden waren lager dan voorzien. Bovendien hanteerden niet alle multilaterale organisaties dezelfde beleidsdoelstellingen als Nederland. De multilaterale steun aan democratisering en rechtsstaatontwikkeling bleek uiteindelijk geringer dan verwacht.

Resultaten

De ambassades in de Arabische hoofdsteden werkten intensief samen met veranderingsgezinde spelers, en de bilaterale steun hielp ambassades om hun netwerk ter plaatse te onderhouden en te vergroten. Bilaterale en multilaterale diplomatie speelde een belangrijke en ondersteunende rol bij het nastreven van de beleidsdoelstellingen. Onder vaak moeilijke en onzekere omstandigheden zijn er goede resultaten behaald op het niveau van individuele projecten, vooral via het programma dat zich richt op de ondersteuning van maatschappelijke organisaties. Op programmaniveau werd de effectiviteit ondermijnd door fragmentatie van de steun. Het PSI-programma was onvoldoende gericht op prioriteitslanden. Ook was de efficiëntie van het overheidssamenwerkingsprogramma problematisch en bleek het programma voor de capaciteitsopbouw van politieke partijen onvoldoende relevant.

Lessen

De enige constante in de Arabische wereld is verandering. Het effectief ondersteunen van democratische transitie in Arabische landen vergt lokale aanwezigheid, partnerschap en een lange adem. Nederland kan bij het formuleren van beleid meer gebruik maken van wetenschappelijke inzichten over de ondersteuning van democratiseringsprocessen en landen in transitie, in combinatie met diepgaande kennis van individuele Arabische landen. (Beleids)veronderstellingen moeten worden getoetst. Het beleid is gebaat bij minder fragmentatie in Matra-Zuid, meer samenhang tussen projecten, programma's en doelstellingen en een coherenter inzet van de verschillende kanalen en instrumenten. Ook moet de eigen uitvoeringscapaciteit meer corresponderen met de beleidsambities.

Beleidsartikel 3 – Europese samenwerking

Evaluation of the Matra programme in the Eastern Partnership countries 2008-2014

| IOB evaluation # 409

Het Matra-fonds valt onder beleidsartikel 2, maar omdat deze evaluatie onderdeel is van de beleidsdoorlichting Europees Nabuurschapsbeleid, is zij net als de beleidsdoorlichting zelf onder beleidsartikel 3 uitgevoerd.

De landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Moldavië en Oekraïne) staan sinds het conflict in Oekraïne en als onderdeel van de ring van instabiliteit rond Europa weer hoog op de politieke agenda. Het Matra-programma is het grootste bilaterale Nederlandse steunprogramma in de regio. IOB evalueerde de uitvoering van het Matra-programma in deze landen in de periode 2008-2014.

Het programma richtte zich in deze voormalige deelrepublieken van de Sovjet-Unie op het bevorderen van democratie, de rechtsstaat en mensenrechten, met name door het versterken van het maatschappelijk middenveld en lokale overheidsinstellingen. Daarnaast beoogde Matra de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en de betreffende partnerlanden te versterken. Het programma werkte in deze landen via een viertal sub-programma's, die zich richtten op respectievelijk: samenwerking tussen Nederlandse en lokale organisaties (het Matra Projecten Programma), lokale projecten beheerd door de ambassades, activiteiten van Nederlandse politieke partijen met hun zusterpartijen in de regio (het Matra Politieke Partijen Programma) en een financiële bijdrage aan het V4EaP-programma van het internationale Visegrád Fonds.

Hoofdbevindingen

Relevantie

De projecten pakten relevante problemen van de landen aan door zich te richten op het versterken van onder andere onafhankelijke media, de rechterlijke macht, het parlement, maatschappelijke organisaties en burgerschapszin. Alle Matra-onderdelen waren zo ingericht dat zij inspeelden op een lokale vraag, waardoor lokaal eigenaarschap gewaarborgd werd. Matra onderscheidde zich van de programma's van de meeste andere landen en internationale organisaties door zijn toegankelijk voor relatief kleine en nieuwe maatschappelijke organisaties en

zijn flexibiliteit, waarmee snel op nieuwe ontwikkelingen kon worden ingespeeld. Het programma kon zodoende bijdragen aan het ontwikkelen van een *civil society* waarin burgers verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leefomgeving en een open dialoog met hun overheid aangaan.

Het programma werd uitgevoerd in sterk uiteenlopende landencontexten. Georgië, Moldavië en Oekraïne (de landen die in 2014 een associatieakkoord met de EU hebben gesloten) zochten nadere aansluiting bij de EU en voerden politieke hervormingen door. In de overige landen was nauwelijks sprake van enige vooruitgang; met name in Azerbeidzjan en Belarus was het maatschappelijke en politieke klimaat repressief. De Matra-richtlijnen voor de ambassades vanuit Den Haag waren niet altijd voldoende toegesneden op de context in ieder land. Het was daarom goed dat ambassades de ruimte kregen om – waar nodig – soepel met de richtlijnen om te gaan en het programma naar de lokale situatie in te richten.

Effectiviteit

De meeste projecten via het Matra Projecten Programma (MPP) en de ambassadeprojecten behaalden hun individuele doelstellingen en waren als zodanig effectief. Als gevolg van de beperkte omvang van het programma en de verschillende thema's die – op vraaggestuurde wijze – werden geadresseerd, is de gezamenlijke bijdrage van de projecten aan de versterking van de democratie, de rechtsstaat of de capaciteit van lokale overheden en het maatschappelijk middenveld niet vast te stellen. De ontwikkeling van de landen op deze terreinen laat een gemengd beeld zien. Eventuele vorderingen op macro-niveau zijn niet aan het Matra-programma toe te schrijven, mede omdat in deze complexe omgeving veel meer factoren een rol spelen.

De vier sub-programma's droegen elk op hun eigen manier en met wisselend succes bij aan de bilaterale relaties tussen Nederland en de Matra-landen. Het MPP versterkte de banden tussen maatschappelijke organisaties in Nederland en in de Matra-landen. De ambassadeprojecten droegen bij aan de lokale netwerken en de informatiepositie van de ambassades. Het Matra Politieke Partijen Programma (MPPP) versterkte de banden tussen Nederlandse politieke partijen en hun zusterpartijen in de Matra-landen. De bijdrage aan het Visegrád Fonds leverde Nederland vooral de *goodwill* van de V4-landen (Hongarije, Polen Slowakije en Tsjechië) op, maar was nauwelijks zichtbaar in de landen van het Oostelijk Partnerschap. Over het algemeen was er weinig gevoel van urgentie voor deze doelstelling.

Programmabeheer

Het eigenaarschap en de centrale coördinatie van het programma op het ministerie van Buitenlandse Zaken namen tijdens de onderzochte periode af. Dit was met name het gevolg van veranderingen binnen het programma en van reorganisaties en afnemende personele capaciteit bij de verantwoordelijke directie. Vooral het beheer van het MPPP en de bijdrage aan het Visegrád Fonds waren te weinig gericht op het behalen van resultaten. Het delegeren van meer fondsen en verantwoordelijkheid aan de ambassades vanaf 2010 werkte positief uit voor de relevantie en flexibiliteit van het Matra-programma. Hoewel het beheer door de ambassades arbeidsintensief was, schulde de kracht van het programma juist in de kleinschaligheid van de projecten, de geboden flexibiliteit en de sterke betrokkenheid van de ambassades bij de doelgroep. De verschillende onderdelen van het Matra-programma werden geïsoleerd van elkaar uitgevoerd en er was weinig communicatie tussen de uitvoerders. Vooral de ambassades zouden erbij gebaat zijn geweest om beter geïnformeerd te zijn over het MPPP en het de bijdrage aan het Visegrád Fonds.

Lessen

- Behoud de flexibiliteit, maar besteed meer aandacht aan de resultaten op programmaniveau.
- Kies een andere aanpak voor landen met en zonder associatieakkoord met de EU, maar vermijd nieuwe scheidslijnen.
- Verduidelijk de beoogde bijdrage van het programma aan de bilaterale betrekkingen.
- Versterk het programmabeheer op het ministerie en de communicatie tussen uitvoerders.



Afgeronde evaluaties – Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Beleidsartikel 1 – Duurzame handel en investeringen

Work in Progress

Evaluation of the ORET programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries | IOB evaluation # 402

Publieke infrastructuur is essentieel voor structurele verandering in ontwikkelingslanden. Ze is ook cruciaal om sociale vooruitgang te ondersteunen en de millenniumdoelen te verwezenlijken. ORET ondersteunde uiteenlopende commercieel niet-haalbare investeringen in infrastructuur, zoals wegen, bruggen, havens, drinkwater, openbaar vervoer, ziekenhuizen en onderwijs. Bedrijven functioneerden als aanvrager van transacties. ORET subsidieerde de helft van een transactie in de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's) en 35 procent ervan in niet-MOL's, tot een maximum van EUR 45 miljoen per transactie. Ontvangende overheden moesten zelf de rest financieren, met commerciële leningen, uit eigen budgetmiddelen of via andere donoren. ORET werd in 2007 gesloten voor nieuwe aanvragen en in 2009 opgevolgd door een nieuwe faciliteit genaamd ORIO, die op zijn beurt in 2015 werd opgevolgd door DRIVE. De evaluatie bekeek de resultaten van ORET sinds 2007.

Hoofdbevindingen

De evaluatie richtte zich op de 139 transacties die sinds 2007 zijn afgerond of nog liepen. Als de laatste transactie in 2017 wordt afgerond, zal het totale schenkingsbedrag EUR 936 miljoen bedragen en zullen infrastructuur-investeringen ter waarde van EUR 2090 miljoen zijn gerealiseerd. ORET ontwikkelde zich tot een veelomvattend pakket aan infrastructurele diensten, dat ook aantrekkelijk was voor de ontvangende overheden. IOB baseert haar oordeel over de relevantie en effectiviteit van ORET vooral op 13 case studies die samen 24 transacties omvatten. De meeste transacties waren redelijk effectief. Op een enkele uitzondering na droegen ze bij aan de sociaal-economische infrastructuur in de ontvangende landen. Ze hebben voldoende voordelen opgeleverd voor duurzame economische ontwikkeling en het ondernemingsklimaat verbeterd. De transacties pakten urgente problemen aan die de ontvangende landen als een prioriteit zagen. Het financieringspakket van ORET van de meeste transacties was aantrekkelijk voor de ontvangers. De fondsen waren over het algemeen additioneel, dat wil zeggen dat de transactie niet zou zijn uitgevoerd zonder de ORET-bijdrage.

Na 2005 legde ORET in de gehanteerde beoordelingscriteria van aanvragen een zwaarder accent op verbetering van de technische duurzaamheid van transacties en versterking van de institutionele capaciteit van de afnemers. Hierdoor nam het effect op armoedevermindering echter af. In de praktijk behield ORET een tweeledige doelstelling: bevordering van duurzame economische ontwikkeling en bevordering van de Nederlandse export. Door het aanvrager-gedreven karakter, het centrale beheer en de lange lijst van kwalificerende landen was ORET weinig complementair aan andere Nederlandse hulpactiviteiten.

De bestede fondsen waren aanvankelijk geconcentreerd in een beperkt aantal landen die niet altijd tot de armste behoorden. Dertien van de veertig landen kregen in totaal meer dan EUR 20 miljoen, terwijl vier landen meer dan EUR 50 miljoen ontvingen (Ghana, Tanzania, China en Sri Lanka). Na 2005 is het gelukt het aandeel van de MOL's te vergroten.

Meer financiering voor technische assistentie en voor onderhoud en versterking van de afnemers verbeterde de duurzaamheid van de transacties, maar financiële duurzaamheid blijft een grote uitdaging. De casestudies onderstrepen hoe lastig het is om infrastructuur in stand te houden en een cultuur te creëren waarin duurzame financiering van regulier onderhoud de norm is. De combinatie van schenkingen met andere financieringsmiddelen vergrootte het bereik van ORET maar ging bij bankleningen samen met hoge eenmalige financierings- en verzekeringskosten. ORET werd het meest gebruikt door grote Nederlandse multinationals, die vaak al actief waren op de markten van ontwikkelingslanden. ORET speelde een beperkte rol bij de markttoegang voor Nederlandse exporteurs. De schenkingen waren vaak wel essentieel om de specifieke transacties van de grond te krijgen en te doen slagen.

Lessen

- Vergroot de effectiviteit door een sterkere focus op publieke infrastructuur die vooral gericht is op armoedevermindering en waarbij de Nederlandse financiering additioneel is.
- Verbeter de efficiëntie en effectiviteit door concurrentie tussen aanvragen, betere controlemechanismen in het beheer en bij de uitvoering, afschaffing van het minimum Nederlands aandeel en aanscherping van de geschiktheidseisen voor aanvragers en afnemers, gecombineerd met assistentie.

- Vergroot de *value for money* en financiële duurzaamheid van transacties door meer op maat gesneden financieringsmodaliteiten. Overweeg herinvoering van het ORET-model van eind jaren 80. Nederland verstrekte toen tijdelijk langetermijn 'zachte' leningen voor het gehele transactiebedrag, zodat een dure kredietverzekering niet nodig was.

Aided trade

An evaluation of the Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries (2005-2012) | IOB evaluation # 408

Hoge handelskosten bedreigen het economisch potentieel van veel ontwikkelingslanden, vooral van de lage-inkomenslanden en hierbinnen van het midden- en kleinbedrijf. Juist deze bedrijven, die geacht worden de werkgelegenheid te stimuleren, worden hard getroffen door (niet-tarifaire) handelsbelemmeringen. De Nederlandse overheid zet om die reden al sinds 1970 stevig in op het bereik van zogenoemde 'Aid-for-Trade' doelstellingen; ontwikkelingslanden ontvangen hulp bij het beperken van de negatieve effecten van handelsbelemmeringen, met name door de inzet van het Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI).

Voor de eerste keer onderzocht IOB de effecten van CBI-programma's gericht op ondersteuning van bedrijven en handelsbevorderende organisaties in ontwikkelingslanden. Het onderzoek is gebaseerd op literatuur, surveys onder begunstigde bedrijven en importeurs, vier case studies van landen, een benchmark, en gesprekken met beleidsmakers, uitvoerenden, begunstigden en andere belanghebbenden. De evaluatie beslaat de periode 2005-2012 en betreft de ruggengraat van het CBI-programma, namelijk het exportcoachingprogramma voor individuele bedrijven (ECP) en de ondersteuning van intermediaire handelsbevorderende organisaties in ontwikkelingslanden (BSOD).

Hoofdbevindingen

Relevantie

De evaluatie laat zien dat het CBI-programma consistent is met het private sectorbeleid (PSD) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De bijdrage van de programma's aan de PSD-beleidsdoelstellingen, waaronder inclusieve economische groei, goede banen, verbeterde productiviteit en meer competitieve bedrijven, is echter minder overtuigend.

CBI-programma's waren succesvol bij het verenigen van marktvraag en -aanbod en het reduceren van informatie-asymmetrie. Vaak bleek echter dat andere – niet geadresseerde – barrières bindend waren, waardoor handelsrelaties alsnog niet tot stand kwamen. Bovendien waren de interventies niet altijd gericht op de meest

belanghebbende bedrijven, en vaak gericht op het 'laaghangend fruit'.

Op grond van secundaire analyses concludeert het onderzoek dat de ondersteuning van intermediaire organisaties in ontwikkelingslanden relevant is. Er bestaat echter weinig tot geen inzicht in de effectiviteit van dergelijke interventies.

Doeltreffendheid

Alhoewel CBI succesvol bijdroeg aan het wegnemen van een gebrek aan marktinformatie voor individuele bedrijven, bleek dit vaak nog onvoldoende om ook daadwerkelijk export naar Europa op gang te brengen. Op grond van de door CBI zelf gehanteerde – en met het ministerie van Buitenlandse Zaken overeengekomen – definitie concludeert de evaluatie dat 10-20% van de ondersteunde bedrijven ook daadwerkelijk het bedoelde effect (in termen van additionele exporten) bereikte. De analyse wijst verder uit dat criteria voor het selecteren van landen en bedrijven niet altijd helder waren of niet juist werden nageleefd.

Doelmatigheid

De analyse heeft geen bewijs kunnen vinden voor efficiënt gerunde programma's. Het ontbrak daarvoor op meerdere fronten aan de juiste prikkels. De overheadkosten namen sneller toe dan de programmabudgetten. De gemiddelde kosten voor een interventie op bedrijfsniveau stegen substantieel na de introductie van een nieuwe afrekenmethode met de opdrachtgever. Meer specifiek is het CBI, ook nadat het in 1998 de status kreeg van agentschap, niet in staat geweest om goede kostprijzen voor zijn producten te vast te stellen, waardoor de veronderstelde efficiëntieverbetering van de organisatie zich niet heeft voorgedaan. Ook een internationale benchmark toont aan dat het CBI de duurste interventies kende per begunstigde, als gevolg van schaalnadelen en hoge transactiekosten.

Duurzaamheid

Uit de wetenschappelijke literatuur is nog weinig bekend over de duurzaamheid en externe effecten van exportbevordering. De evaluatie sluit zich hierbij aan, al wijzen de onderzochte interventies op een beperkte duurzaamheid. Om hier beter zicht op te krijgen, is het raadzaam om bij toekomstige evaluaties rekening te houden met langere doorwerkingstermijnen van interventies. Als grondlegger daarvoor is een betere monitoring door CBI van de eigen werkzaamheden een eerste vereiste.

Lessen

Meer focus op het doen van ‘de goede dingen’, door:

- een verbeterde selectie van programmabegunstigden en vermindering van het aantal operationele landen;
- meer aandacht voor maatwerk bij interventies;
- het vergroten van de duurzaamheid van interventies, onder andere door het definiëren van een (donor) exitstrategie;
- betere sturingsinformatie op basis van verbeterde monitoring en evaluatie.

Verbetering van de efficiëntie, zowel op organisatorisch als programmatisch niveau, door:

- strikter toezicht op de werkzaamheden vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken;
- betere samenwerking en coördinatie met lokale dienstverleners en internationale partners;
- meer lokale expertise te betrekken.

Beleidsartikel 2 – Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water

Met hernieuwde energie

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan hernieuwbare energie en ontwikkeling | IOB evaluatie # 404

Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelde in 2008 500 miljoen Euro beschikbaar voor hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden via het *Promoting Renewable Energy Programme* (PREP). De focus van het programma lag vooral op het Grote Merengebied en Indonesië, en het kende vier operationele doelen: (i) toegang tot hernieuwbare energie; (ii) beleidsbeïnvloeding; (iii) duurzame biomassa-productie; en (iv) capaciteitsontwikkeling.

IOB heeft sinds 2009 acht impactevaluaties laten uitvoeren om de sociaal-economische effecten en impact te meten van PREP-activiteiten gericht op toegang tot onder meer biogas, zonnelampen, verbeterde houtovens en elektriciteit op huishoudens en gemeenschappen in Burkina Faso, Rwanda en Indonesië. Ook heeft IOB twee kwalitatieve studies uitgezet in Indonesië en Rwanda over capaciteitsopbouw. De in totaal tien studies vormden de basis voor twee samenvattende IOB-publicaties op landenniveau, Burkina Faso (2013) en Rwanda (2014). In 2013 bracht IOB een systematische literatuurstudie uit. Tezamen vormden al deze studies de onderbouwing van deze beleidsdoorlichting.

Hoofdbevindingen

Relevantie

Het gevoerde beleid was relevant, zowel vanuit armoede- als klimaatperspectief. In de praktijk bleek het echter wel lastig om beide perspectieven evenwichtig in te vullen.

Doeltreffendheid

De Nederlandse inzet heeft meer dan 14 miljoen mensen toegang geboden tot hernieuwbare energie, veertig procent meer dan beoogd in 2004. Nederland was ook effectief in het beïnvloeden van het energiebeleid van belangrijke spelers in de energiesector, zoals de Wereldbank. In internationaal verband zag men Nederland als betrokken en kundig op het gebied van hernieuwbare energie. De Nederlandse inzet heeft tevens bijgedragen aan beleidsbeïnvloeding en capaciteitsopbouw in ontvangende landen. De afweging voor een huishouden om over te gaan

op hernieuwbare energie hangt af van de hoeveelheid geld die het direct moet uitgeven voor de aanschaf of het gebruik; de te verwachten besparingen in de toekomst of zorg voor milieu en klimaat spelen nauwelijks een rol.

Impact

Op de korte termijn heeft het gebruik van hernieuwbare energie door huishoudens maar weinig impact op inkomsten en uitgaven. Wel draagt het bij aan welzijn en comfort, zoals betere veiligheid, gezondheid en informatie en communicatie. Vooral voor vrouwen en meisjes blijkt hernieuwbare kookenergie een positieve impact op de gezondheid te hebben. Op langere termijn is de impact van elektriciteitsvoorzieningen op de inkomsten echter positief. De impact van elektriciteit gaat daarbij verder dan die van kookenergie.

Het gebruik van hernieuwbare energiebronnen door armere bevolkingsgroepen in ontwikkelingslanden draagt slechts in geringe mate bij aan de vermindering van de wereldwijde broeikasgasemissie.

Doelmatigheid

Het ministerie delegeerde de uitvoering aan partners die ervaring hadden met hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden, zoals de Wereldbank. Dit had als voordeel dat Nederland het beleid van die organisaties kon beïnvloeden. Het nadeel was dat Nederland de uitvoerings- en monitoringsystemen van die partners moest volgen. Die kwamen echter niet altijd overeen met de Nederlandse informatiebehoeften en dat zette de verantwoording onder druk.

Duurzaamheid

In het ontwerp van de onderzochte activiteiten zou de duurzaamheid worden gewaarborgd door marktontwikkeling. Het ontwikkelen van (nieuwe) markten kost echter tijd, en vergt veelal een langere adem dan de looptijd van de projecten en programma's. De relatie tussen marktontwikkeling, kredietverlening en subsidiëring bleef onderbelicht.

Lessen

- Blijvend investeren in Nederlandse kennis van en ervaring met hernieuwbare energie in OS-landen is belangrijk voor de effectiviteit van de beleidsbeïnvloeding en de internationale positie van Nederland.
- Snel doelbereik is een voordeel van de financiële PREP-injectie, maar de duurzaamheid van deze inspanningen en de Nederlandse reputatie zijn meer gebaat bij programma's met een geleidelijke opbouw en afbouw van financiële middelen.

- Er is behoefte aan een expliciete Nederlandse visie op hernieuwbare energie en ontwikkeling, gegeven de internationale energieonzekerheid en de toenemende klimaatverandering.
- De ontwikkeling van mobiele communicatie- en informatievoorzieningen in OS-landen stimuleert de vraag naar elektriciteit. Vanuit een klimaatperspectief is Nederland gebaat bij investeringen in technologie voor (schone) elektriciteit en communicatie gericht op duurzaam energiegebruik.
- De toegenomen focus op klimaatverandering binnen het OS-beleid vraagt eerder om beleid voor hernieuwbare energie gericht op het verduurzamen van elektriciteits-opwekking en van de distributie in (semi-)stedelijke gebieden dan om beleid gericht op kookenergie in plattelandsgebieden.

Beleidsartikel 3 – Sociale vooruitgang

Gender, peace and security

Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325 | IOB evaluation # 399

In het jaar 2000 nam de VN-Veiligheidsraad unaniem resolutie 1325 aan. Deze resolutie vraagt aandacht voor de disproportionele en unieke impact van gewapende conflicten op vrouwen en roept op tot erkenning van de rol van vrouwen bij het oplossen van dergelijke conflicten. In samenwerking met de *Conflict Research Unit* van instituut Clingendael heeft IOB onderzocht welke resultaten Nederland heeft geboekt bij het uitvoeren van deze resolutie. De evaluatie richt zich daarbij op de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken als (mede)ondertekenaar van de Nederlandse Nationale Actieplannen die in het leven zijn geroepen om resolutie 1325 te verwezenlijken. Daarnaast heeft IOB gekeken naar de mate van systematische integratie van genderspecten in het algemene buitenland- en ontwikkelingsbeleid (*gender mainstreaming*) in het reguliere vredes- en veiligheidsbeleid van het ministerie en naar de behaalde resultaten. Deze evaluatie is een van de bouwstenen voor de beleidsdoorlichting over vrouwenrechten en gendergelijkheid.

Hoofdbevindingen

Nederland heeft de agenda voor vrouwen, vrede en veiligheid die aan resolutie 1325 ten grondslag ligt altijd gesteund. Dit blijkt ook uit de twee Nederlandse Nationale Actieplannen (NAP's) die in 2008 en 2012 zijn ontwikkeld als antwoord op het verzoek van de Secretaris-Generaal van de VN. Beide NAP's zijn mede-ontwikkeld en -ondertekend door een groeiend netwerk van gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties. Dit partnerschap tussen overheid en maatschappelijk middenveld werd gezien als een voorwaarde voor de succesvolle uitvoering van resolutie 1325. Het maakt de Nederlandse NAP's ook uniek ten opzichte van andere nationale actieplannen. Ook is Nederland een van de weinige landen met een speciaal budget voor het NAP (EUR 16 miljoen voor 2012-2015).

Het eerste Nederlandse NAP was breed van opzet en volgde de verschillende pijlers van resolutie 1325. Het tweede NAP concentreerde zich op het aspect van politieke participatie en vrouwelijk leiderschap en was geografisch beperkt.

IOB heeft beide NAP's op drie wijzen geanalyseerd: als kader voor samenwerking tussen de partners; als 'project' over

vrouwen, vrede en veiligheid; en als stimulans voor *gender mainstreaming* in het vredes- en veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB concludeert dat er meer structuur is gekomen in de samenwerking tussen de verschillende ondertekenaars, vooral via de zogenaamde landengroepen. Dit werd ook gestimuleerd door het beschikbaar stellen van fondsen voor gemeenschappelijke projecten. Tegelijkertijd heeft het NAP-budget geresulteerd in meer competitie tussen de ondertekenaars en in minder aandacht voor de inhoud en voor strategische samenwerking. Het proces van projectontwikkeling was minder efficiënt door het ontbreken van eenduidige selectiecriteria. De betrokkenheid van Nederlandse ambassades, onderzoeksinstituten en universiteiten is beperkt gebleven. Monitoring en evaluatie van de NAP's heeft niet de aandacht gekregen die het verdient.

Daarnaast concludeert IOB dat de focus van NAP-projecten op de bevordering van vrouwelijk leiderschap en hun politieke deelname relevant was. Dit geldt ook voor de activiteiten op het terrein van lobby, *advocacy* en genderdiplomatie; dit is een terrein waarop het maatschappelijk middenveld en het ministerie samenwerken op basis van complementariteit en gelijkheid. De evaluatie is echter kritisch over het gebrek aan aandacht voor de oorzaken die de politieke deelname en het leiderschap van vrouwen beperken.

Tot slot concludeert IOB dat de NAP's hebben bijgedragen aan meer aandacht en steun voor het onderwerp van resolutie 1325: vrouwen, vrede en veiligheid. *Gender mainstreaming* in de belangrijkste vredes- en veiligheidsprogramma's van het ministerie (het Stabiliteitsfonds en het Wederopbouwfonds) is echter beperkt gebleven.

De geboekte resultaten in landen als Afghanistan, Burundi en de DRC zijn dan ook minder groot dan verwacht. Dit geldt voor zowel bilaterale als multilaterale projecten en programma's.

Lessen

- Het NAP is een agendabepalend actieplan, waarin een duidelijke visie en operationalisering van het beleid ontbreken. Om duidelijkheid te scheppen is een apart beleidsdocument over vrouwen, vrede en veiligheid nodig.
- In de eerste twee NAP's lag de nadruk teveel op gezamenlijke actie en minder op de strategische complementariteit en verschillen tussen de leden van het netwerk. Dit verdient meer aandacht in een volgend NAP.

- Sinds het eerste NAP is het aantal ondertekenaars alsmaar gegroeid. Dit heeft geleid tot meer Nederlandse aandacht voor het onderwerp vrouwen, vrede en veiligheid. Het is nu zaak om deze aandacht om te zetten in concrete resultaten voor vrouwen in conflictsituaties.
- Een apart NAP-budget voor activiteiten op het gebied van vrouwen, vrede en veiligheid riskeert dat *gender mainstreaming* minder aandacht krijgt in het bredere Nederlandse beleid voor vrede en veiligheid.

Evaluation of the MDG3 Fund

'Investing in Equality' (2008-2011)
| IOB evaluation # 401

Het MDG3 Fonds werd in 2007 opgezet om concrete verbeteringen in de rechten en kansen voor vrouwen en meisjes in ontwikkelingslanden in Afrika, Latijns-Amerika en Azië te realiseren. Met een budget van EUR 77 miljoen heeft het Fonds tussen 2008 en 2011 in totaal 45 projecten gefinancierd. Het richtte zich op vier thema's: bestrijding van geweld tegen vrouwen, verbeterde eigendoms- en erfrechten, gelijke kansen op de arbeidsmarkt en grotere deelname van vrouwen in de politiek. Samen met het onderzoeksbureau ACE Europe heeft IOB de opzet en de behaalde resultaten van het MDG3 Fonds geëvalueerd. Deze evaluatie is een van de bouwstenen voor de beleidsdoorlichting over vrouwenrechten en gendergelijkheid.

Hoofdbevindingen

Relevantie

Het MDG3 Fonds werd in het leven geroepen op een moment dat de beschikbare fondsen ter ondersteuning van vrouwenrechten en gendergelijkheid wereldwijd sterk afnamen. Tegelijkertijd namen de ongelijkheid, de achterstand en de problemen waarmee vrouwen werden geconfronteerd in veel gevallen alleen maar toe. Het Fonds financierde een breed scala aan projecten in 103 verschillende landen, uitgevoerd door maatschappelijke organisaties, media-instellingen, universiteiten en onderzoeksinstituten. Het merendeel van de activiteiten was gericht op lobby en *advocacy*, maar omvatte ook voorlichtingscampagnes, dienstverlening, versterking van netwerken en allianties en onderzoek.

Doeltreffendheid

De meeste gefinancierde projecten hebben bijgedragen aan het op de kaart zetten én behouden van de aandacht voor vrouwenrechten en gendergelijkheid, zowel bij overheden, maatschappelijke organisaties en vakbonden als bij het bredere publiek. Daar staat tegenover dat er onvoldoende inzicht is in de resultaten op langere termijn en het uiteindelijke bereik van het Fonds. Dit komt door gebrekkige monitoring, weinig aandacht voor evaluaties en een beperkte projectduur. De resultaten op korte termijn variëren per thema, hoewel voor alle thema's geldt dat er sprake was van meer kennis en groter bewustzijn van de problemen waarmee vrouwen worden geconfronteerd en de overtredingen van hun rechten. Tegelijkertijd bleek dat het niet eenvoudig is om kennis en bewustzijn om te zetten

in concreet handelen. Maar weinig projecten hebben vragen gesteld bij de normen en waarden en de culturele praktijken die aan vrouwendiscriminatie ten grondslag liggen.

Duurzaamheid

IOB concludeert dat aandacht voor bredere versterking van de betrokken vrouwenorganisaties – een voorwaarde voor duurzame resultaten – beperkt is gebleven. Vooral voor de kleinere organisaties is de toekomst ongewis, mede vanwege een gebrek aan financiering. Continuering van de door het MDG3 Fonds gefinancierde activiteiten is daarmee onzeker.

Doelmatigheid

Voor het beheer van het MDG3 Fonds heeft het ministerie een contract gesloten met een extern consortium van Femconsult en PwC. Het management van het Fonds als geheel was, binnen de kaders van het contract met het ministerie, efficiënt. Wel was het beheer vooral gericht op financiële en administratieve zaken, en heeft het niet bijgedragen aan de opbouw van de gendercapaciteit en het netwerk van het ministerie. IOB is kritisch over het management op projectniveau. Deze kritiek wordt mede gevoerd door projectontwerpen van lage kwaliteit, hoge managementkosten en veelal ontbrekende managementmechanismen van projecten die, in lijn met wat het ministerie voor ogen had, in meerdere landen werden uitgevoerd.

Lessen

- Een fonds gericht op steun aan organisaties die vechten voor vrouwenrechten en gendergelijkheid blijft nodig
- Het realiseren van vooruitgang op het gebied van gendergelijkheid is complex en vereist langdurige en multidimensionale interventies. Gegeven de beperkte tijd en middelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken is het dus zaak om strategische keuzes te maken over de geografische reikwijdte en thematische focus van een nieuw fonds.
- Ook de toegevoegde waarde ten opzichte van andere bronnen van financiering en de beoogde soort ontvangende organisaties behoeven kritische reflectie. Meer aandacht voor monitoring en evaluatie en een bredere versterking van die organisaties is noodzakelijk.

Gender sense & sensitivity

Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007-2014) | IOB evaluation # 405

Sinds 2007 hebben vrouwenrechten en gendergelijkheid weer een duidelijke plaats op de agenda van het Nederlandse buitenland- en ontwikkelingsbeleid. Met de publicatie van de beleidsbrief over het internationale genderbeleid in 2011 stelde Nederland zichzelf ambitieuze doelen voor een breed spectrum aan thema's. IOB onderzocht in deze beleidsdoorlichting in hoeverre de ambities zijn waargemaakt in de periode 2007-2014. Daarbij is gebruikgemaakt van de bevindingen van deelstudies over het Nederlandse beleid voor vrouwen, vrede en veiligheid, over het MDG3 Fonds en een literatuurstudie naar de premissen die ten grondslag liggen aan het beleid.

Hoofdbevindingen

Relevantie

Het Nederlandse genderbeleid heeft zich in de evaluatieperiode op een aantal relevante thema's geconcentreerd, zoals bestrijding van geweld tegen vrouwen, onderwijs (tot 2010), politieke deelname, economische zelfstandigheid, voedselzekerheid en vrede en veiligheid. Voor de uitvoering van het beleid werd systematische integratie van genderspecten in het algemene buitenland- en ontwikkelingsbeleid (*gender mainstreaming*) gecombineerd met financiering van specifieke vrouwenprogramma's en -projecten in diverse landen. IOB concludeert dat *gender mainstreaming* niet overal even consequent is toegepast en dat het vaak alleen over vrouwen ging – en niet over gender. Vooral de terreinen economische ontwikkeling en vrede en veiligheid schoten op dit punt tekort.

Doeltreffendheid

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zich ook op diplomatiek vlak ingespannen om aandacht te vragen voor gendergelijkheid en vrouwenrechten. Deze inspanningen vonden plaats binnen de Verenigde Naties en de Europese Unie en op bilateraal niveau. Hoewel het moeilijk is de resultaten hiervan te meten, zijn lobby en *advocacy* toch belangrijk, ook voor organisaties die, vaak tegen de verdrukking in, opkomen voor de rechten van vrouwen.

De informatie over de bereikte resultaten van projecten en programma's is beperkt. Dit wordt veroorzaakt door de manier waarop deze waren opgezet; gedegen genderanalyses ontbraken, evenals sekse-specifieke indicatoren. Daarnaast

was er onvoldoende aandacht voor monitoring en evaluatie. Ook bestaat er voor veel thema's nog altijd een informatie-leemte; er is maar weinig betrouwbaar empirisch onderzoek over wat er nu wel of niet werkt om gendergelijkheid en vrouwenrechten te bevorderen. Het belang van onderwijs voor vrouwenemancipatie vormt daarop een duidelijke uitzondering.

Doelmatigheid

De uitgaven aan specifieke vrouwenprogramma's en -projecten hebben na 2007 een stimulans gekregen. Rond 2006 waren deze nog verwaarloosbaar, maar tussen 2007 en 2014 is er in totaal EUR 292,6 miljoen uitgegeven, onder andere via het MDG3 Fonds. IOB is kritisch over de doelmatigheid van het MDG3 Fonds, onder andere vanwege de aanzienlijke overheadkosten. Hoeveel het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft uitgegeven aan *gender mainstreaming* is niet duidelijk. De registratie hiervan is niet zorgvuldig geweest, waardoor gegevens onbetrouwbaar zijn gebleken.

Duurzaamheid

Gegevens over langetermijnresultaten – zoals een verbeterde sociaaleconomische positie van vrouwen of vermindering van genderongelijkheid – zijn zeldzaam. Als ze al beschikbaar zijn, zijn ze vaak gebaseerd op anekdotische verhalen die niet te verifiëren zijn. Duurzame resultaten werden verder beperkt door de voorkeur voor projecten met een (te) korte looptijd.

Lessen

- Zorg voor consistente *gender mainstreaming* in de verschillende fasen van de beleidscyclus; van genderanalyses tot monitoring en evaluatie en empirisch onderzoek naar wat werkt voor vrouwen én mannen.
- Kennis van de maatschappelijke context en de onderliggende normen en waarden is essentieel voor het ontwerp en de uitvoering van programma's en projecten: ent interventies niet op uniforme oplossingen maar zoek naar wat werkt in een sterk variabele context. Genderanalyses kunnen een belangrijke inbreng daarvoor geven.
- Zorg voor een versterking van *commitment*, *accountability* en inhoudelijke capaciteit voor vrouwenrechten en gendergelijkheid, zowel binnen het ministerie als bij organisaties die het Nederlandse beleid mede ten uitvoer brengen.
- Wees realistisch over wat er kan worden bereikt en over de termijn waarbinnen dat mogelijk is. Vooruitgang in gendergelijkheid vereist vaak een cultuuromslag en is een proces waarvoor langdurige betrokkenheid noodzakelijk is.

Opening doors and unlocking potential

Key lessons from an evaluation of support for Policy Influencing, Lobbying and Advocacy (PILA) | IOB evaluation # 407

Een toenemend aantal donoren herontdekt de belangrijke rol die het maatschappelijk middenveld speelt in het creëren van politieke voorwaarden voor het bereiken van duurzame ontwikkeling. Nederland volgt deze internationale trend. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking herbevestigde haar inzet voor een sterke rol voor het maatschappelijk middenveld in haar kamerbrief ‘*Samenwerking met het maatschappelijk middenveld in een nieuwe context*’ (2013). De minister is van mening dat het maatschappelijk middenveld in staat is om thema's van algemeen belang op de agenda's van overheden en de private sector te plaatsen op lokaal, nationaal en internationaal niveau. De onderliggende assumptie is dat het maatschappelijk middenveld bijdraagt aan besluitvorming die het collectieve belang beter reflecteert. De rol van het maatschappelijk middenveld is echter niet onbetwist. Bovendien is er weinig systematische kennis beschikbaar over de effectiviteit van donorsteun gericht op pleiten en beïnvloeden (*policy influencing, lobbying and advocacy* – PILA), of over de factoren die leiden naar succes of dat juist in de weg staan. De vraag die centraal staat in deze evaluatie is dan ook: Wat zijn de lessen voor donoren en noordelijke ngo's om de effectiviteit te verhogen van hun steun voor capaciteitsontwikkeling van zuidelijke ngo's om PILA te beoefenen?

Conclusies

IOB concludeert dat:

- niet-gouvernementele organisaties (ngo's) er in verschillende mate in slagen om kwesties hoger op de agenda te krijgen en het beleid te beïnvloeden. Daadwerkelijke beïnvloeding van de beleidsuitvoering in ontwikkelingslanden, laat staan impact, blijkt echter veel moeilijker te realiseren.
- lagere niveaus van effectiviteit verklaard worden door restrictieve omgevingen voor pleiten en beïnvloeden (PILA) en beperkte capaciteit van zuidelijke ngo's.
- zuidelijke ngo's de steun waarderen die zij ontvangen van de Nederlandse ambassades. Deze steun is echter nauwelijks strategisch te noemen, want de ambassades stellen zaken als de twijfelachtige sociale en politieke legitimiteit van zuidelijke organisaties niet aan de orde.
- dilemma's rondom beleidsprioriteiten en verschillende niveaus van kennis en ervaring binnen het ministerie bijkomende uitdagingen vormen voor effectieve steun.

Lessen

De evaluatie presenteert algemeen geldende lessen voor het verhogen van de effectiviteit van steun voor PILA-capaciteitsontwikkeling. Als alle actoren – inclusief donoren, noordelijke en zuidelijke ngo's – deze lessen systematisch adresseren, zou de effectiviteit van PILA-steun toenemen.

Lessen voor het omgaan met restrictieve omgevingen:

- donoren kunnen helpen om de ruimte voor het uitvoeren van PILA te verdedigen.
- een *theory of change* gebaseerd op een analyse van de politiek-economische context is onmisbaar.
- maatwerk is een vereiste, net als experimenteren. Donoren moeten ruimte laten voor mislukkingen.
- coalities die een gezamenlijk belang nastreven zijn essentieel.

Lessen voor het verbeteren van PILA-capaciteitsontwikkeling:

- donoren en noordelijke ngo's dienen voorrang te geven aan het eigenaarschap van zuidelijke ngo's.
- zuidelijke ngo's hebben solide monitoring- en evaluatiesystemen nodig, gericht op leren.

Beleidsartikel 4 – Vrede en veiligheid voor ontwikkeling

Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014

| IOB evaluatie # 406

Het Nederlandse beleid voor humanitaire hulp heeft als uitgangspunt dat de internationale gemeenschap een collectieve verantwoordelijkheid heeft voor het redden van mensenlevens en het verminderen van menselijk lijden als gevolg van conflicten en natuurrampen. Daarbij dient de hulp terecht te komen in die situaties en bij die slachtoffers waar deze het meest nodig is. Het beleid gaat ervan uit dat de VN het beste is gepositioneerd om de internationale hulp te coördineren, en geeft dan ook hoge prioriteit aan de financiering van humanitaire VN-organisaties. Tussen 2009-2014 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken in totaal EUR 1,6 miljard besteed aan humanitaire hulp. In de beleidsdoorlichting gaat IOB na in welke mate de ambities van het beleid zijn gerealiseerd. De studie geeft een overzicht van de uitvoering, de bestedingen en de resultaten van de Nederlandse humanitaire hulp. Daarvoor zijn deelonderzoeken uitgevoerd in Ethiopië, Zuid-Soedan en voor de humanitaire hulp aan Syrische vluchtelingen in Jordanië en Libanon.

Hoofdbevindingen

De belangrijkste bevindingen van het rapport zijn:

- Nederland scoort goed op de kwaliteitscriteria voor donoren van humanitaire hulp, zoals vastgelegd in internationale afspraken. Zestig procent van de financiering is ongeoormerkte steun. Hierdoor draagt Nederland bij aan een flexibele en snelle inzet van de humanitaire hulp.
- De veronderstellingen over de schaalvoordelen en specialisaties die ten grondslag liggen aan de Nederlandse voorkeur voor financiering van de humanitaire VN-organisaties kan IOB met enige voorzichtigheid bevestigen. Voor de veronderstelling dat de door de VN voorgestane coördinatie leidt tot effectievere hulp, heeft IOB minder bewijs gevonden.
- De organisatie van en de capaciteit voor de uitvoering van het Nederlandse beleid zijn niet in overeenstemming met de ambities.
- De aandacht die Nederland in het verleden had voor de structurele oorzaken van humanitaire rampen en crises is recentelijk verminderd.
- Na het uitbreken van plotselinge gewapende conflicten hebben de humanitaire VN-organisaties moeite om snel hulp te geven. Zij slagen er pas na verloop van tijd in om resultaten te boeken.
- De effectiviteit van de hulp die door UNHCR en andere organisaties is verleend aan de vluchtelingen in de buurlanden van Syrië is positief beoordeeld. Vanaf medio 2014 is de situatie van de vluchtelingen echter verslechterd. De veronderstellingen over de mogelijkheden om opvang van vluchtelingen in de regio te realiseren zijn te optimistisch gebleken. Omdat er onvoldoende financiering was om de Syrische vluchtelingen in de buurlanden op te vangen en een politieke oplossing voor de crisis uitbleef, zochten steeds meer vluchtelingen asiel in Europa.

Lessen

De belangrijkste lessen voor toekomstig beleid zijn:

- Humanitaire hulp moet uit haar isolement worden gehaald, en onderdeel worden van een bredere aanpak waarvan diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en het bevorderen van stabiliteit ook deel uitmaken. De humanitaire principes dienen echter te worden gehandhaafd.
- De ambities van het beleid en de uitvoeringscapaciteit dienen beter op elkaar te worden afgestemd.
- Intensieve samenwerking met gelijkgezinde donoren en de EU is cruciaal voor efficiëntere hulpverlening en voor meer invloed op de VN.
- In veel landen is de capaciteit van nationale overheden en ngo's om zelf humanitaire hulp te verlenen sterk toegenomen. In de kanaalkeuze en bij de financiering van de hulporganisaties moet daar meer rekening mee worden gehouden.



Afgeronde evaluaties – Overige studies

Premises and promises

A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality | IOB study # 403

Als onderdeel van de beleidsdoorlichting van het Nederlandse internationale beleid voor vrouwenrechten en gendergelijkheid tussen 2007 en 2014 heeft IOB een studie verricht naar de veronderstellingen die aan dit beleid ten grondslag liggen. Deze studie is een van de bouwstenen voor de beleidsdoorlichting over vrouwenrechten en gendergelijkheid.

Het beleid voor vrouwenrechten en gendergelijkheid vindt zijn oorsprong in internationale verdragen en conventies die benadrukken dat vrouwen en mannen dezelfde rechten hebben. In de loop der jaren hebben echter ook instrumentele overwegingen hun intrede gedaan in het beleid. Zo wordt beargumenteerd dat het hebben van gelijke rechten voor vrouwen bijdraagt aan economische groei, dat het tot effectievere armoedebestrijding en voedselzekerheid leidt en dat het resulteert in een meer inclusieve en stabiele politiek en meer internationale veiligheid. IOB heeft onderzocht wat de internationale en wetenschappelijke literatuur zegt over deze aannames, en of de genoemde factoren ook daadwerkelijk leiden tot positieve veranderingen voor gendergelijkheid en vrouwenrechten.

De studie vat samen wat volgens de literatuur nu wel en niet werkt voor het bestrijden van geweld tegen vrouwen, het vergroten van de onderwijsdeelname en schoolprestaties van meisjes, het verbeteren van de economische zelfstandigheid van vrouwen, het verbeteren van hun toegang tot land en water en sanitaire voorzieningen en het vergroten van hun politieke vertegenwoordiging. Daarnaast besteedt de studie aandacht aan institutionele factoren die de uitvoering van internationaal genderbeleid binnen organisaties als het ministerie van Buitenlandse Zaken beïnvloeden.

Review van de ontwikkelingseffectiviteit van UN WOMEN

De door IOB gefinancierde *development effectiveness review* van UN WOMEN is uitgevoerd door een team van evaluatoren van de consultant firma Goss Gilroy Inc. dat gebruik heeft gemaakt van het door onderzoeksprotocol van het OESO/DAC *Network on Development Evaluation*. Het rapport is in april 2015 gepubliceerd en biedt inzicht in de effectiviteit van de interventies van UN WOMEN, de in 2011 opgerichte VN-organisatie voor gendergelijkheid en *empowerment* van vrouwen.

Relevantie

De review synthetiseert de resultaten van een steekproef van evaluaties die UN WOMEN zelf heeft laten uitvoeren. Ook geeft deze een oordeel gegeven over de kwaliteit van de decentrale evaluaties (evaluaties in opdracht van regionale- en landenkantoren) en evaluaties ondernomen door de onafhankelijke evaluatiedienst van UN WOMEN. Het oordeel van de review is dat de relevantie van de UN WOMEN-programma's voor de beoogde doelgroepen hoog is. De programma's scoren ook goed waar het de ondersteuning van het overheidsbeleid betreft; dit gold met name voor de meer recente programma's. De programma's van UN WOMEN blijken verder zeer goed overeen te stemmen met de prioriteiten in het overheidsbeleid van de betrokken landen.

Doeltreffendheid

De door UN WOMEN ondersteunde interventies blijken effectief op het niveau van de verschillende doelgroepen. Dit komt mede door hun bijdragen aan de ontwikkeling van relevante wetgeving en relevant beleid. Ook de inzet voor lobby en *advocacy* en voor het bij elkaar brengen van verschillende groepen hebben in positieve zin bijgedragen aan de doeltreffendheid van de organisatie. UN WOMEN is succesvol in het smeden van effectieve partnerschappen met de overheid en met organisaties in het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden. Verklarende factoren voor het niet behalen van de doelstellingen waren veelal zwakke projectontwerpen, overambitieuze doelstellingen en onvoldoende tijd, een onduidelijke *theory of change* en beperkte middelen.

Doorsnijdende thema's, duurzaamheid en doelmatigheid

Zoals verwacht scoort UN WOMEN goed op het doorsnijdende thema van *gender*. Dit komt voort uit het mandaat van de organisatie en de technische expertise. Wat betreft het doorsnijdende thema milieu kon geen betrouwbaar oordeel gevormd worden omdat onvoldoende evaluaties hier aandacht aan besteedden. De duurzaamheid

van de geboekte resultaten was wisselend. De voortzetting van behaalde resultaten na afronding van de interventie is veelal afhankelijk van externe financiering. Daar staat tegenover dat de participatieve en inclusieve aanpak van UN WOMEN tot veel capaciteitsontwikkeling heeft geleid, waardoor hiervoor ook een gunstig klimaat is geschapen. De doelmatigheid van de door UN WOMEN ondersteunde interventies was ook erg wisselend, en vaak lastig te interpreteren.

Gebruik van evaluaties

Over het algemeen maakt UN WOMEN goed gebruik van de resultaten van evaluaties om de eigen ontwikkelingseffectiviteit te vergroten. De organisatie heeft een goed werkend evaluatiesysteem en evaluaties zijn goed geïntegreerd in de beleidscyclus. Daar staat tegenover dat het monitoringsysteem en het benutten van *results-based monitoring* (RBM) vrij zwak ontwikkeld zijn. Sinds 2014 werkt UN WOMEN aan de verbetering van dit RBM-systeem. Deze ontwikkeling was echter te recent om mee te nemen in de review.

Gebruik en doorwerking van IOB-evaluaties

In het kader van het programma Modernisering van de Diplomatie is het ministerie van Buitenlandse Zaken een traject gestart voor het beter op elkaar afstemmen van beleid en uitvoering onder de titel Beleid & Uitvoering. Evaluaties kunnen helpen de geleerde lessen door te vertalen naar de beleidscyclus. In het kader van het traject Beleid & Uitvoering is de mogelijkheid afgesproken IOB-onderzoekers na afloop van een evaluatie – indien gewenst – nauwer te betrekken bij de vertaling van (door de minister overgenomen) evaluatiebevindingen in nieuw beleid. Ook is besloten de follow-up van IOB-aanbevelingen na een half jaar te bezien, met verslaglegging aan betrokken directeuren-generaal (DG's) en het plaatsvervangend-DG-beraad.

De beleidsdoorlichting **Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2013** (IOB evaluation # 398) werd in juni 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden. De beleidsdoorlichting was aanleiding voor diverse Kamervragen en werd besproken tijdens een notaoverleg met de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. Dit overleg leidde onder meer tot een motie over de flexibiliteit van het Mensenrechtenfonds, die in lijn was met de strekking van het rapport. De bevindingen van het rapport zijn gepresenteerd tijdens een bijeenkomst van het Breed Mensenrechten Overleg (BMO), een samenwerkingsverband van in Nederland gevestigde mensenrechten- en ontwikkelingsorganisaties. Ook is een presentatie gegeven aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

Naar aanleiding van het verschijnen van de evaluatie **The Only Constant is Change: Evaluation of the Dutch contribution to transition in the Arab region (2009-2013)** (IOB evaluation # 400) organiseerde IOB met de betrokken beleidsdirectie in augustus een speciale *theory of change*-sessie. Tijdens deze sessie is gediscussieerd over het beleid en de beleidsdoelstellingen voor de Arabische regio. Daarnaast zijn in oktober een groot aantal Kamervragen gesteld door de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken over zowel het beleid als de evaluatie.

Het IOB-rapport **Work in Progress – Evaluation of the ORET Programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries** (IOB evaluation # 402) stond weliswaar op de agenda van een algemeen overleg over het DGGF, maar kreeg uiteindelijk geen aandacht van de Kamer. In oktober werd een presentatie gegeven bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl), de uitvoerder van ORIO en DRIVE. De resultaten van de evaluatie zijn tevens gepresenteerd tijdens een overvolle workshop op de Afrikadag in Amsterdam op 7 november 2015. IOB heeft de bevindingen uit de studie ingebracht in de BZ-stuurgroep die DRIVE heeft ontwikkeld. Tevens heeft IOB de werkgroep geadviseerd die het monitoring en evaluatie (M&E-) raamwerk voor DRIVE en de bijbehorende technische assistentiefaciliteit Develop2Build heeft opgesteld.

De resultaten van het rapport **Met hernieuwde energie. Beleidsdoorlichting van de Nederlandse bijdrage aan hernieuwbare energie en ontwikkeling** (IOB evaluatie # 404) zijn tijdens de internationale evaluatie-conferentie 'Evidence on a Silver Platter' begin november in Berlijn gepresenteerd. Een maand eerder verscheen een interview met de verantwoordelijke onderzoekers over deze evaluatie in de energie-special van het vakblad *Vice Versa*. Daarnaast zijn diverse wetenschappelijke artikelen en discussiepapers gepubliceerd die gebaseerd waren op de beleidsdoorlichting en de onderliggende impactstudies. Tot slot is IOB met het consortium ISS/RWI in 2015 in de prijzen gevallen: het project 'Impact Evaluations of Access-to-Energy Interventions Supported by the Netherlands' heeft de PEGNet Best Practice Award ontvangen. Deze prijs wordt jaarlijks uitgereikt aan programma's of projecten die zich richten op het koppelen van onderzoek aan de praktijk.

De resultaten van de **Evaluation of the MDG3 Fund 'Investing in Equality' (2008-2011)** (IOB evaluation # 401) en van de evaluatie **Gender, peace and security: Evaluation of the Netherlands and UN Security Council resolution 1325** (IOB evaluation # 399) zijn gebruikt voor de opzet van nieuwe beleidskaders voor het FLOW II-fonds en het nieuwe Nationaal Actieplan VNVR-resolutie 1325. De aanbevelingen van de beleidsdoorlichting **Gender sense & sensitivity: Policy evaluation on women's rights and gender equality (2007-2014)** (IOB evaluation # 405) zijn meegenomen in een plan van aanpak om de *gender mainstreaming* in het ministerie van Buitenlandse Zaken te verbeteren. De bevindingen van alle drie de gender-evaluaties en van de studie **Premises and Promises: A study of the premises underlying the Dutch policy for women's rights and gender equality** (IOB study # 403) zijn gepresenteerd tijdens de het DACH-Treffen in Luxemburg in oktober 2015 en tijdens de Middag van het Evalueren in november 2015.

IOB heeft een publieksbrochure uitgebracht waarin de conclusies van de **Beleidsdoorlichting van de Nederlandse humanitaire hulp 2009-2014** (IOB evaluatie # 406) in infographics werden gepresenteerd. Daarnaast heeft het vakblad *Vice Versa* een special gepubliceerd over het thema noodhulp, inclusief een uitgebreid interview met de IOB-onderzoekers die verantwoordelijk waren voor de beleidsdoorlichting. Met name bij Nederlandse ngo's trok het verschijnen van de beleidsdoorlichting flinke belangstelling, zoals blijkt uit de intensieve twitter-uitwisseling over het rapport. Veel aandacht is er voor de positieve en kritische bevindingen over het nieuwe subsidiemodel voor ngo's op het gebied van humanitaire hulp. Tijdens het algemeen overleg met de algemene Kamercommissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking kwamen de bevindingen en aanbevelingen van de beleidsdoorlichting veelvuldig aan de orde.



Lopend onderzoek – Buitenlandse Zaken

Beleidsartikel 3 – Europese samenwerking

Beleidsdoorlichting Nederland en het Europees Nabuurschapsbeleid

In 2015 is het vooronderzoek voor de beleidsdoorlichting 'Nederland en het Europees Nabuurschapsbeleid' voortgezet. Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op beleidsdoelstelling 3.2 van de BZ-begroting, die luidt: 'Een effectief, efficiënt en coherent optreden van de Unie ten opzichte van derde landen en regio's, inclusief ontwikkelingslanden'.

Het Europees Nabuurschapsbeleid (ENB) is ontwikkeld in de aanloop naar de uitbreiding van de Unie in 2004. Door middel van het ENB beoogt de Unie bij te dragen aan een stabiele, veilige en welvarende omgeving, ook wel omschreven als een *'ring of friends'*. In de kern gaat het ENB erom dat de Unie aan haar oostelijke en zuidelijke buurlanden economische integratie, politieke associatie, mobiliteit en financiële en technische assistentie biedt, in ruil voor hervormingen op het gebied van democratie, de rechtsstaat en een marktgeoriënteerde economie.

In deze beleidsdoorlichting gaat IOB na op welke manier en in welke mate Nederland heeft bijgedragen aan de effectiviteit, efficiëntie en coherentie van het ENB. Daartoe wordt om te beginnen onderzocht welke factoren bepalend zijn voor de effectiviteit en coherentie van het beleid. Vervolgens wordt onderzocht op welke manier Nederland het ENB mede heeft vormgegeven en uitgevoerd. Door een koppeling te leggen tussen de Nederlandse inzet en de sterke en zwakke punten van het ENB kan een oordeel worden gevormd over de bijdrage van Nederland aan de beleidseffectiviteit en -coherentie.

De onderzoeksopzet kent de volgende onderdelen:

- literatuurstudie naar de effectiviteit en coherentie van het ENB;
- landenspecifieke casestudies met betrekking tot twee oostelijke en twee zuidelijke nabuurschapslanden;
- een bureaustudie aangevuld met interviews met betrekking tot de Europese financiële en technische assistentie aan de nabuurschapslanden;
- een analyse van de wijze waarop Nederland het ENB mede heeft vormgegeven en uitgevoerd.

In 2015 heeft IOB de evaluatie van het Matra-programma in de landen van het Oostelijk Partnerschap (Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Moldavië en Oekraïne) afgerond. Ook heeft IOB in 2015 de Nederlandse steun aan de transitie in de Arabische landen in Noord-Afrika (Egypte, Jordanië, Libië, Marokko en Tunesië) geëvalueerd. Beide evaluaties zullen worden gebruikt als bouwstenen voor deze beleidsdoorlichting. De beleidsdoorlichting zal in 2017 worden afgerond.

Beleidsartikel 4 – Consulaire belangenbehartiging en het internationaal uitdragen van Nederlandse waarden en belangen

Beleidsdoorlichting internationaal cultuurbeleid (ICB)

Eind 2014 is gestart met deze beleidsdoorlichting. Het internationaal cultuurbeleid (ICB) is sinds 1997 een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en van Buitenlandse Zaken (BZ). De beleidsdoorlichting ICB bestrijkt de periode 2009-2014 en omvat zowel middelen uit de Homogene Groep Internationale Samenwerking als daarbuiten die voor het internationale cultuurbeleid en internationalisering in het culturele veld worden ingezet.

De evaluatie beoogt een antwoord te geven op de vraag welke bijdrage de door de overheid gefinancierde ICB-interventies hebben geleverd aan het internationale niveau van Nederlandse topinstellingen en het versterken van de bekendheid en (markt)positie van Nederland en de Nederlandse cultuur in het buitenland. De volgende onderzoeksmethoden zijn hierbij gebruikt:

- een literatuurreview van culturele diplomatie, met een vergelijking van het Nederlandse beleid ten opzichte van een aantal andere landen;
- een netwerkanalyse van ICB-organisaties en hun partners, waarbij organisaties op een aantal dimensies met elkaar worden vergeleken;
- een beleidsreconstructie en -analyse, die inzicht beoogt te geven in: (1) beleidsvorming en besluitvorming op verschillende niveaus (centraal/decentraal); (2) de onderbouwing voor instrumenten en de keuze voor gebruikte kanalen; en (3) de relatie en het samenspel tussen culturele-, economische- en publieksdiplomatie en Holland Branding;
- verschillende casestudies, om de beleidsuitvoering op landenniveau in beeld te brengen.

De beleidsdoorlichting is in het eerste kwartaal van 2016, tezamen met de nieuwe beleidsbrief van de ministers van OCW en BZ, naar de Tweede Kamer gestuurd.

Beleidsdoorlichting publieksdiplomatie (PD)

Tegelijk met de beleidsdoorlichting internationaal cultuurbeleid is eind 2014 een begin gemaakt met de beleidsdoorlichting publieksdiplomatie. Het PD-beleid heeft twee hoofddoelstellingen: (1) een positieve beeldvorming van Nederland in het buitenland bewerkstelligen, en (2) de beleidsdoelen van Nederland in het buitenland ondersteunen en bevorderen. Hierbij is de aandacht gericht op de volgende thema's: (1) vrede en recht; (2) water, klimaat en energie; (3) agri-voedsel; en (4) creatieve industrie. Daarnaast worden activiteiten uitgevoerd onder de noemer handel, Europa en

ontwikkelingssamenwerking. IOB heeft nog niet eerder een evaluatie over PD uitgevoerd. Met deze doorlichting wordt een poging gedaan inzicht te krijgen in de resultaten van PD op de (middel)lange termijn.

De werkzaamheden voor de evaluatie betreffen onder meer:

- een beleidsreconstructie;
- literatuuronderzoek;
- archiefonderzoek (jaarplannen, beleidsbrieven, Meerjarig Interdepartementaal Beleidskaders, kamerbrieven en eerdere relevante IOB-onderzoeken);
- landenstudies, inclusief een analyse van kranten en sociale media;
- onderzoek naar het gebruik van sociale media (LinkedIn, Twitter, Facebook) door posten;
- interviews met betrokken medewerkers op de posten en op het departement, inclusief de ambtelijke leiding;
- een aantal casestudies om het belang van publieksdiplomatie te illustreren.

De beleidsdoorlichting zal naar verwachting tijdens het laatste kwartaal van 2016 via de minister van Buitenlandse Zaken naar de Tweede Kamer worden gestuurd.



Lopend onderzoek – Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Beleidsartikel 1 – Duurzame handel en investeringen

Evaluatie Aid for Trade

Deze evaluatie richt zich op de door het ministerie van Buitenlandse Zaken gesteunde technische assistentie voor handelspolitiek en handelsregulering, ook wel Aid for Trade in enge zin genoemd. Handelsfacilitatie maakt hier onderdeel van uit, maar handelsontwikkeling niet. Deze laatste activiteit is al grotendeels meegenomen in de beleidsdoorlichting van private sectorontwikkeling. De resultaten van de evaluaties van het Initiatief Duurzame Handel (IDH), het Trade Mark East Africa programma (TMEA) en het Multi Donor Trust Fund (MDTF) for Trade and Development II zullen in Aid for Trade worden meegenomen voor zover ze betrekking hebben op handelspolitiek en handelsregulering.

De centrale vraag is of de hulp heeft geleid tot een betere integratie van ontwikkelingslanden in het multilaterale handelssysteem. Dit zou moeten blijken uit een toename of een toenemende diversiteit van de handelsstromen. Om dat te onderzoeken kijkt IOB of de hulp heeft geleid tot verbeteringen in de handelspolitiek, de onderhandelingscapaciteit, de handelsfacilitatie en de regulering. De hoofdvraag wordt beantwoord op basis van deze 'tussenresultaten' en uit gebleken causale verbanden op grond van bestaand econometrisch onderzoek.

De evaluatie hoopt bij te dragen aan een beter inzicht in de doeltreffendheid van Aid for Trade, vooral in het licht van de overeenkomst van Bali (2013), waarin alle landen, inclusief Nederland, nogmaals het belang van handelsfacilitatie onderstreepden. Het onderzoek zal in 2016 worden afgerond.

Beleidsartikel 2 – Duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid en water

Beleidsdoorlichting Nederlandse inzet voor wereldwijde voedselzekerheid 2012-2015

Voedselzekerheid is een van de vier speerpunten van het Nederlandse ontwikkelingsamenwerkingsbeleid 2012-2015. De voedselzekerheidsbrief uit 2011 beschrijft de vier resultaatgebieden: (1) verbeterde landbouwproductie, (2) toegang tot betere voeding, (3) efficiëntere markten, en (4) een beter ondernemingsklimaat. De intentie was om het jaarlijkse budget te vergroten van EUR 160 miljoen in 2011 tot EUR 435 miljoen in 2015. De voedselzekerheidsbrief uit 2014 bouwt hierop voort en legt iets andere accenten: (1) het uitbannen van de huidige honger en ondervoeding; (2) het bevorderen van inclusieve groei in de agrarische sector; en (3) het realiseren van ecologisch houdbare voedselsystemen.

Na een voorstudie, een reconstructie en een *systematic review* over hoe voedselzekerheid kan worden bereikt (IOB study # 363), heeft IOB het evaluatieplan voor het voedselzekerheidsbeleid 2012-2015 vastgesteld. De hoofdvraag is: wat is de bijdrage van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid aan de voedselzekerheidssituatie in de 15 partnerlanden tussen 2012 en 2015? Deelvragen richten zich op de inhoud van het beleid, de landenprogramma's en activiteiten, en op de doeltreffendheid en waar mogelijk de doelmatigheid.

Voor deze beleidsdoorlichting zijn vier impactstudies uitgezet, in Bangladesh, Ethiopië, Oeganda en Rwanda. In elk land zal zowel het voedselzekerheidsprogramma bekeken worden, als een of twee projecten in detail geëvalueerd worden. IOB volgt hierbij de Nederlandse interventies en hoe deze via landbouwproductie en inkomen tot betere voedselconsumptie en naar verwachting ook tot verminderde ondervoeding leiden.

De gekozen projecten zijn:

- het ontwikkelingsprogramma voor de zaaigoedsector in Ethiopië (ISSD2),
- het project voor landbouwinput, bodemvruchtbaarheid en markt in Rwanda (Catalist),
- het programma voor ontwikkeling van de melksector in Oeganda (aBi Trust Dairy), en
- het polderontwikkelingsproject (Blue Gold) en het waardeketenontwikkelingsproject (Safal), beide in Bangladesh.

In 2014 zijn de studies verricht naar de beginsituatie (*baseline* of nulmeting), die gevolgd worden door impactstudies in 2016. Daarnaast zullen een impactstudie van twee irrigatieprojecten in Indonesië, uitgevoerd voor de beleidsdoorlichting

waterbeheer, en een *ex post* impactevaluatie naar de effecten van landbouwontwikkelingsprogramma's in Zuid-Mali in 1983-2002, ook bijdragen aan deze beleidsdoorlichting. De beleidsdoorlichting zal eind 2016 worden afgerond.

Beleidsdoorlichting waterbeheer (2006-2015)

De beleidsdoorlichting waterbeheer bekijkt drie subdoelen: water in de landbouw, waterbeheerplannen, en grensoverschrijdend waterbeheer. Voor het onderdeel water in de landbouw worden twee impactstudies gedaan:

- het polderontwikkelingsproject (Blue Gold) in Bangladesh, gekoppeld aan de evaluatie voor voedselzekerheid. De studie naar de beginsituatie is verricht in 2014; een impactstudie volgt in 2016.
- twee irrigatieprojecten in Indonesië, PISP ondersteund door de ADB, en WISMP ondersteund door de Wereldbank, mede gefinancierd door Nederland. De PISP-evaluatie is samen met IED verricht, de evaluatieafdeling van de ADB. Een kwalitatieve institutionele evaluatie, een huishoudensimpact *survey*, en discussies in focusgroepen zijn uitgevoerd. De eindrapportage zal begin 2017 klaar zijn.

Naast werkzaamheden in het kader van deze impact-evaluaties is in 2015 verder gewerkt aan het inventariseren en verzamelen van documentatie over ODA-gefinancierde activiteiten (ruim 200 activiteiten). Deze wordt gebruikt voor de verdere opzet en formulering van een gedetailleerde Terms of Reference voor de beleidsdoorlichting waterbeheer. De hoofdvraag voor het verdere onderzoek is: wat is de bijdrage van het beleid van het ministerie voor verbeterd waterbeheer in ontwikkelingslanden geweest in de periode 2006-2015? De beleidsdoorlichting bestaat onder andere uit drie landenstudies (Bangladesh, Indonesië en Mozambique), waarin wordt gekeken naar de uitvoering en resultaten van door Nederland gefinancierde ODA-activiteiten. De afronding van deze beleidsdoorlichting staat gepland voor 2017.

Beleidsartikel 3 – Sociale vooruitgang

Beleidsdoorlichting maatschappelijk middenveld

Deze beleidsdoorlichting betreft beleidsdoelstelling 3.3 van de Memorie van Toelichting van de BHOS-begroting betreffende de steun aan het maatschappelijk middenveld.

Het onderzoek zal naar verwachting in de eerste helft van 2017 gereed zijn.

De drie hoofdvragen luiden:

- Wat zijn de inzichten ten aanzien van de effectiviteit van de steun die het ministerie geeft aan het maatschappelijk middenveld in het zuiden via Nederlandse ngo's?
- Welke verklaringen zijn er voor de mate van effectiviteit?
- Welke lessen kunnen getrokken worden met het oog op het vergroten van de effectiviteit?

Deze hoofdvragen zijn nader uitgesplitst in:

- vragen die voortkomen uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek;
- vragen over de kwaliteit van de steun die Nederlandse ngo's geven aan het maatschappelijk middenveld in het Zuiden. Die kwaliteit heeft betrekking op: bereik, expertise, relaties en ondersteuning op het terrein van pleiten en beïnvloeden;
- vragen over de effecten van de aard en dynamiek van de steun van het ministerie aan Nederlandse ngo's en vragen over de wijze waarop die ngo's opereerden; en
- een vraag over de consequenties die verlaging van het budget voor steun aan het maatschappelijk middenveld heeft gehad.

De antwoorden op deze vragen kunnen bijdragen aan het vinden van verklaringen voor de effectiviteit.

De beleidsdoorlichting richt zich op de steun aan het Medefinancieringsstelsel (MFS) II, aan het SNV-programma en aan het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP). Het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- een reconstructie van het Nederlandse beleid ten aanzien van de steun aan het maatschappelijk middenveld, inclusief een onderzoek naar de effecten van beleidswijzigingen van het ministerie op de wijze van opereren van Nederlandse ngo's;
- een studie naar de effectiviteit van de steun die door MFS-II, SNV en VMP aan maatschappelijke organisaties in het Zuiden verleend wordt en naar de verklaringen daarvoor;
- een studie naar de efficiëntie van de MFS-II-, SNV- en VMP-programma's;
- een perceptiestudie over de kwaliteit van de niet-financiële dienstverlening van Nederlandse ngo's aan maatschappelijke organisaties in het Zuiden; en
- een studie naar de consequenties van verlaging van het budget voor steun aan het maatschappelijk middenveld.

Beleidsartikel 5 – Versterkte kaders voor ontwikkeling

Evaluatie van ontwikkelingssamenwerking met de Palestijnse Gebieden (2008-2014)

Nederland ondersteunt al vele jaren het vredesproces in het Midden-Oosten dat moet leiden tot een tweestatenoplossing waarbij Israël en Palestina in vrede naast elkaar leven. Als instrumenten om dit doel te bereiken worden de politieke dialoog met Israël en de Palestijnse Gebieden en ontwikkelingssamenwerking met de Palestijnse Gebieden ingezet. Dit laatste instrument moet bijdragen aan staatsvorming en sociaaleconomische ontwikkeling. De evaluatie richt zich op het programma voor ontwikkelingssamenwerking in de periode 2008-2014 en wordt mede uitgevoerd op verzoek van de Tweede Kamer.

De centrale onderzoeksvraag luidt: in welke mate droeg het programma voor ontwikkelingssamenwerking in de Palestijnse Gebieden in de periode 2008-2014 bij aan de ontwikkeling van een functionerende Palestijnse staat en een levensvatbare Palestijnse economie? Hoe relevant, doeltreffend, coherent en duurzaam was het programma?

De evaluatie richt zich op de sectoren goed bestuur (justitie en veiligheid), mensenrechten, landbouw en voedselzekerheid en humanitaire hulp. Hoewel de aandacht primair uitgaat naar het programma voor ontwikkelingssamenwerking, wordt ook ingegaan op de complexe politieke context. De beleidsontwikkeling in de periode 2008-2014 wordt in kaart gebracht aan de hand van beleidsdocumenten en gesprekken met betrokkenen. Het bilaterale programma wordt geëvalueerd op basis van een veldstudie. De Nederlandse steun via het multilaterale en het particuliere kanaal wordt geëvalueerd op basis van documenten en gesprekken.

Impactevaluatie van de gevolgen van beëindiging van ontwikkelingssamenwerking

De kabinetten Rutte-I en Rutte-II hebben omvangrijke bezuinigingen doorgevoerd op ontwikkelingssamenwerking. Onder het kabinet Rutte-I bracht de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken het aantal partnerlanden terug van 33 naar 15. Daarnaast besloot hij de hulp aan sociale sectoren (onderwijs en gezondheidszorg) af te bouwen. Op verzoek van de Tweede Kamer en de verantwoordelijke minister onderzoekt IOB de effecten hiervan. De evaluatie besteedt aandacht aan de besluitvorming over de bezuinigingen, het selectieproces en de exit-strategie, maar richt zich – conform de vraag vanuit de Tweede Kamer – vooral op de gevolgen van de bezuinigingen voor de betrokken landen, sectoren en ondersteunde organisaties. De evaluatie analyseert op welke wijze het ministerie invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen van de gezamenlijke donorevaluatie van exit-strategieën (2008),

en onderzoekt vooral de directe effecten van het beëindigen van de hulp.

In de evaluatie nemen casestudies van zes voormalige partnerlanden een belangrijke plaats in: Bolivia, Burkina Faso, Guatemala, Nicaragua, Tanzania en Zambia. De selectie is gebaseerd op de omvang van de hulp aan deze landen tot 2010. Gezamenlijk dekken zij circa 70 procent van de bilaterale hulp aan de exit-landen (tussen 2006 en 2010). De zes landen bieden verder een goede dekking voor de sectoren onderwijs, gezondheidszorg, goed bestuur en voor algemene begrotingssteun. IOB zal het rapport in medio 2016 afronden.

Evaluatie over de Nederlandse relatie met de WHO (2011-2015)

IOB onderzoekt op verzoek van de Tweede Kamer de Nederlandse relatie met de World Health Organization (WHO) in de periode 2011-2015. In november 2014 en april 2015 stelde de Tweede Kamer vragen over een evaluatie van het optreden van de WHO in de ebola-crisis. Bij die tweede gelegenheid is een motie aangenomen met het verzoek 'de IOB onderzoek te laten doen naar de Nederlandse rol bij het uitvoeren van het evaluatierapport uit 2011 van de Wereldgezondheidsorganisatie en bij het bestrijden van epidemieën in het algemeen' (Kamerstuk 32605-158, 2015). Om uitvoering te geven aan dit specifieke verzoek voert IOB een korte evaluatie uit met als centrale onderzoeksvraag: *Wat is de Nederlandse inzet geweest bij de uitvoering van aanbevelingen die sinds 2011 zijn gedaan over het functioneren van de International Health Regulations (2005) en het optreden van de WHO in mondiale gezondheidscrises?*

De evaluatie maakt gebruik van de beschikbare documenten van de WHO zelf, van de Nederlandse ministeries die betrokken zijn bij het werk van de WHO (Buitenlandse Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en van de (academische) literatuur over het functioneren van de WHO. Daarnaast worden semi-gestructureerde interviews gehouden met medewerkers van verschillende afdelingen van de twee betrokken ministeries, vertegenwoordigers van verschillende afdelingen van de WHO, en medewerkers van diverse permanente vertegenwoordigingen in Genève.

De evaluatie zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2016 vergezeld van een beleidsreactie van de twee betrokken ministers naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

Beleidsdoorlichting over de samenwerking met de Verenigde Naties (VN) bij de realisatie van de doelstellingen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking

Deze beleidsvoorlichting concentreert zich op de samenwerking met VN-organisaties die relevant zijn voor de Nederlandse OS-doelstellingen. Ze heeft betrekking op de doelstellingen en uitgaven die vallen onder de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het accent van de doorlichting ligt op de besluitvorming in Nederland ten aanzien van de kanaalkeuze en de daaruit voortvloeiende samenwerking bij het bereiken van voor Nederland prioritaire doelstellingen op het terrein van OS. Om deze reden neemt de toetsing van de in het beleid genoemde verwachtingen ten aanzien van de comparatieve voordelen van het gebruik van het VN-kanaal een centrale plaats in.

De evaluatievragen volgen de systematiek van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek. Daarbij ligt de nadruk op het inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van de gefinancierde activiteiten. Nagegaan wordt wat de kwaliteit is van de verantwoording over de financiering door de VN-organisaties en in hoeverre beschikbare evaluaties inzicht in de doeltreffendheid van de gefinancierde VN-organisaties mogelijk maken. Een andere vraag waar de beleidsdoorlichting een antwoord op zoekt, is hoeveel voortgang is geboekt met de door Nederland (en andere lidstaten) bepleite geïntegreerde aanpak en samenwerking tussen VN-organisaties.

De beleidsdoorlichting baseert zich hoofdzakelijk op bestaande onderzoeken, evaluatierapporten en literatuur. Voor eigen onderzoek naar de effectiviteit in het veld (d.w.z. op landenniveau) bestaan (te) grote (financiële en onderzoekstechnische) beperkingen en ontbreekt ook de legitimiteit om als één donor bilateraal eigen evaluatieonderzoek op dat niveau uit te voeren.

Het onderzoek bestaat uit vier deelstudies over de samenwerking met de VN per speerpunt van het beleid:

- a) *SRGR*: UNFPA en UNAIDS;
- b) *drinkwater*: UNICEF;
- c) *voedselzekerheid*: FAO en IFAD;
- d) *veiligheid en rechtsorde*: UNDP.

Een aparte bureaustudie is voorzien over de voortgang en coördinatie van de OS-activiteiten van de VN. De doorlichting omvat de periode 2012-2015 en wordt begin 2017 afgerond.



Lopend onderzoek – Overige studies

Studie Armoede en ongelijkheid in Afrika

Veel landen hebben al meer dan een decennium hoge groeicijfers. Dat geldt niet alleen voor opkomende economieën als Brazilië en India, maar steeds meer ook voor Sub-Sahara Afrika. Landen als Zambia en Ghana hebben de (lagere-)middeninkomensstatus bereikt. Extreme armoede neemt af. In 1990 leefde 36 procent van de wereldbevolking in extreme armoede; nu is dat voor het eerst in de geschiedenis minder dan 10 procent. De daling van de armoede is echter niet overal gelijk. In 1990 leefde 15 procent van de extreem armen in Sub-Sahara Afrika; dat is nu ongeveer de helft. Ruim een derde van de bevolking leeft er onder de armoedegrens van USD 1,90 per dag.

Economische groei is in Afrika veel minder gepaard gegaan met een daling van armoedecijfers dan in andere delen van de wereld. Armoede neemt af, maar verhardt tegelijkertijd in conflictlanden en in landen die sterk afhankelijk zijn van de export van grondstoffen. Droogte, conflict, een hoge bevolkingsgroei en toenemende ongelijkheid zijn belangrijke oorzaken.

Met de economische groei en de wereldwijde vermindering van extreme armoede hebben donoren, inclusief Nederland, aandacht gekregen voor de toenemende ongelijkheid. Meer en meer ontstaat de erkenning dat in veel landen grote groepen onvoldoende meeprofiteren van de economische groei. Niet voor niets richt een van de duurzame ontwikkelingsdoelen voor 2016-2030 zich op de vermindering van ongelijkheid binnen en tussen landen. De IOB-studie naar mondiale inkomensongelijkheid heeft tot doel een overzicht te bieden van de relatie tussen economische groei, armoede en ongelijkheid, en van trends en aangrijpingspunten voor het beleid, zowel voor de overheden van betrokken landen als voor Nederland. IOB zal de studie naar verwachting eind 2016 publiceren.

Overige zaken

De helpdesk van IOB

IOB heeft een zogenoemde helpdesk om directies en posten te adviseren over de opzet en uitvoering van evaluaties die plaatsvinden door directies of ambassades zelf (de 'decentrale evaluaties'). Dit gebeurt op verschillende manieren en op wisselende momenten in het evaluatieproces – van het geven van schriftelijk commentaar tijdens het opzetten van een evaluatieonderzoek tot deelname aan een referentiegroep gedurende de evaluatie. IOB geeft desgevraagd ook advies over evaluatiebeleid en -onderzoek dat buiten het ministerie wordt geformuleerd c.q. uitgevoerd.

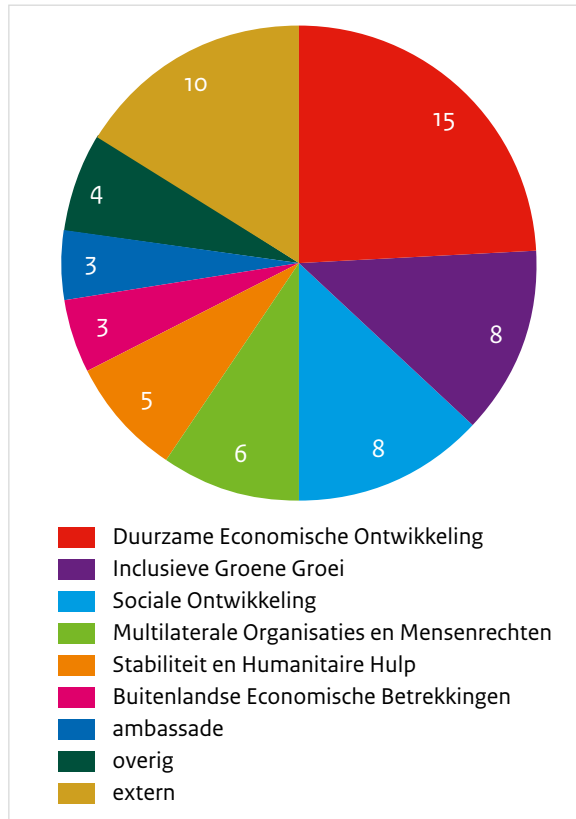
Het aantal adviesverzoeken is in 2015 verdubbeld ten opzichte van 2014, van 30 naar 61. Een belangrijk deel betrof eenmalige adviezen, maar in 11 gevallen gaven IOB'ers niet alleen mondeling en schriftelijk commentaar maar namen ze ook deel aan referentiegroepen.

Het totale tijdsbeslag voor deze werkzaamheden in 2015 bedroeg naar schatting 510 uren.

IOB-begeleiding van decentrale en externe evaluaties in 2015		
Thema	Aantal	Onderwerp
Multilaterale organisaties	7	Evaluatiefunctie, evaluatiebeleid en/of evaluatieplannen van UNDP, UN WOMEN, UNHCR en UNFPA; sub-programma's van UNFPA; methodologisch raamwerk van MOPAN 3.0.
Private sector ontwikkeling	20	Dutch Good Growth Fund; CBI Business Support Organisation Development programma's; M&E-plannen voor DRIVE en Develop to Build; Health Fund; migrantenondernemerschap; Local Demand-Driven Infrastructure Development in Rwanda; MASSIF-fonds; mid-term review Solidaridad; tussenmeting TransitieFaciliteit; World Bank Financial Inclusion Framework in Zambia; Trade Mark East Africa; RVO impactevaluaties; M&E Private Sector Investment programma; Programma Uitzending Managers; Currency Exchange Fund; M&E-functie RVO; Mid-term review evaluatieprotocol FMO.
Klimaat en energie	3	Energizing Development Results-based Financing; monitoring and accountability framework Green Climate Fund; Climate One Investor.
Sociale ontwikkeling	7	Evaluatieplannen Rutgers stichting; M&E-kader strategische partnerschappen Pleiten en Beïnvloeden; core funding Population Services International in Mozambique; advisering afhandeling programmaevaluatie MFS-II; Transition in the East Alliance (TEA) programme; genderevaluatie van de Europese Commissie.
Voedselzekerheid	4	Evaluatie en M&E-plannen Global Agriculture and Food Security Programme (inclusief IFC private sector window); ICRAF-programma in West-Afrika en de Hoorn; WOTRO Global Challenge Fund en Agricultural Research Programme; M&E-component IFDC-programma '2 Scale'.
Water	4	ORIO sustainable water & sanitation development programme; World Bank Trust Fund Water partnership; mid-term review Cooperation in International Waters; Fonds Duurzaam Water.
Stabiliteit en noodhulp	3	Evaluatieplannen van de strategische partnerschappen chronische crises; South Sudan Recovery Fund; M&E-kader Nationaal Actieplan VNVR-resolutie 1325.
Buitenlands beleid	2	MATRA-programma in de westelijke Balkan en Turkije; Netherlands Institute for Multiparty Democracy.
Overige	11	Institutionele evaluatie ECDPM; impactevaluaties SNV; evaluatie Prins Claus fonds; evaluatie Local Government Capacity Programme (VNG); evaluatie VNG International; evaluatie Influentials bezoekersprogramma; begeleiding traject Modernisering Diplomatie; tussentijdse review voortgang synergie directies; review Quality@Entry portfolioschouw Nederlandse ambassades; beleidsdoorlichting directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (Ministerie van Financiën); impactevaluaties begrotingssteun van de Europese Commissie.

Enkele uitzonderingen daargelaten (Soedan, Rwanda) komen de meeste adviesverzoeken van de directies in Den Haag (met name de directies Duurzame Economische Ontwikkeling en Inclusieve Groene Groei) en van externe partijen. Onderstaand figuur geeft een overzicht.

Aantal adviesverzoeken in 2015



Een bijzondere vorm van advisering betrof de betrokkenheid van IOB bij een perceptie-onderzoek naar de effecten van de Nederlandse politietrainingsmissie in Kunduz, uitgevoerd door de organisatie CPAU in Kaboel. IOB heeft een training gegeven voor het opzetten van surveys, het opstellen van vragenlijsten en het invoeren en analyseren van de data. In 2015 heeft IOB ondersteuning verleend bij de controle op de invoering van data en de opzet van het concept-rapport. Daarnaast heeft IOB voor CPAU enkele multivariabele analyses uitgevoerd.

Communicatie

Ten behoeve van de brede internationale bruikbaarheid worden steeds meer rapporten in het Engels gepubliceerd, of wordt een vertaalde samenvatting uitgebracht. Verder is in 2015 voor het eerst geëxperimenteerd met een samenvatting in beeld van de beleidsdoorlichting humanitaire hulp (evaluatie # 406), met behulp van zogenaamde *infographics*. De voornaamste bevindingen van de evaluatie zijn op beeldende wijze samengevat in deze *infographics*, en deze proberen ze toegankelijker te maken voor het brede publiek.

Naast de evaluatierapporten brengt IOB bij elk rapport een korte *nieuwsbrief* uit. Hierin staan de belangrijkste bevindingen en lessen en wordt verslag gedaan van het evaluatieonderzoek. Nieuwsbrieven verschijnen meestal in de taal van het bijbehorende evaluatierapport, maar er zijn in 2015 ook enkele vertalingen in het Nederlands (evaluaties # 400, # 402, # 405, # 407 en # 409), Frans (evaluaties # 400 en # 405) en Portugees (evaluatie # 405) gepubliceerd.

IOB heeft haar bereik en zichtbaarheid verder vergroot door actief gebruik te maken van *Twitter*. Eind 2015 had IOB een netwerk van ruim 900 volgers, waaronder journalisten, wetenschappers, beleidsmedewerkers, collega-evaluatoren en politici. Via dit medium kondigt IOB lezingen en bijeenkomsten aan, deelt nieuws op evaluatiegebied en verwijst naar nieuwe publicaties en aanverwante artikelen. Naast de berichten die volgers zelf plaatsen over – of gericht aan – IOB, worden de tweets van IOB regelmatig door verschillende volgers verspreid, waardoor een substantieel netwerk van mensen wordt bereikt, zowel in binnen- als buitenland.

De eigen *website* www.iob-evaluatie.nl is in 2015 zo'n 7.000 keer bezocht. Er zijn ruim 1500 rapporten, studies en nieuwsbrieven in dat jaar gedownload. Opvallend is het grote aandeel nieuwe bezoekers, namelijk 73,3%. Om de zichtbaarheid, toegankelijkheid en daarmee het gebruik van IOB-evaluaties te vergroten en ook de veiligheid van de website te verbeteren, zal de website in 2016 migreren naar het Platform Rijksoverheid Online dat valt onder de Dienst Publiek en Communicatie van het ministerie van Algemene Zaken. De URL blijft hetzelfde.

Cursussen

Het is van belang dat IOB'ers hun kennis en vaardigheden permanent op peil houden. In 2015 is een nieuwe cyclus kennismanagement voor IOB'ers gehouden, gericht op het gezamenlijk bespreken van literatuur en methoden en het uitwisselen van ervaringen. IOB is daarnaast met de Academie voor Internationale Betrekkingen in overleg om een soortgelijk concept op te zetten voor geïnteresseerde beleidsmedewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze training zal de eerder door IOB georganiseerde IPDET-cursus in Nederland vervangen.

Externe publicaties

Door IOB

Dijkstra, Geske en Antonie de Kemp (2015), 'Challenges in evaluating budget support and how to solve them', in: *Evaluation*, Vol. 21, No. 1, pp. 83-98.

Dijkstra, Geske (2015), 'Debt relief and development: The case of the 2005 debt relief agreement with Nigeria', in: *Great Insights*, Vol. 2, Issue 1, pp. 17-18.

Kemp, Antonie de en Geske Dijkstra (2016), 'Evaluating General Budget Support', in: Michael Bamberger, Jos Vasessen en Estelle Raimono (eds.), *Dealing with Complexity in Development Evaluation, A Practical Approach*, Los Angeles: Sage Publications, pp. 363-384.

Over IOB en IOB-evaluaties

IOB evaluatie # 393

Nienke Zoetbrood (2015), 'Liever pionieren dan braaf zijn', op www.viceversaonline.nl, 22 januari 2015.

IOB evaluatie # 404

Han van de Wiel (2015), 'Het zijn net mensen', in: *Vice Versa* 49 (3), oktober 2015.

Bensch, G., M. Grimm and J. Peters (2015), 'Why Do Households Forego High Returns from Technology Adoption? Evidence from Improved Cooking Stoves in Burkina Faso', in: *Journal of Economic Behavior and Organization* 116, pp. 187-205.

Grimm, M. and J. Peters, (2015), 'Beer, Wood, and Welfare' The Impact of Improved Stove Use Among Dolo-Beer Breweries', in: *PLoS ONE* 10(8): e0132603.

Grimm, M., A. Munyehirwe, J. Peters and M. Sievert (2015), 'A First Step Up the Energy Ladder? Low Cost Solar Kits and Household's Welfare in Rural Rwanda'. *Ruhr Economic Papers* #554. RWI.

Lenz, L., A. Munyehirwe, J. Peters and M. Sievert (2015), 'Does Large Scale Infrastructure Investment Alleviate Poverty? Impacts of Rwanda's Electricity Access Roll-Out Program'. *Ruhr Economic Papers* #555. RWI.

IOB evaluatie # 405

Merel Berkelmans (2015), 'De Middag van het Evalueren: route naar verbetering', op: www.viceversaonline.nl, 23 december 2015.

Merel Berkelmans (2015), 'Onder de loep: gendergelijkheid in het Nederlandse internationale beleid', op: www.viceversaonline.nl, 26 november 2015.

IOB evaluatie # 406

Joris Tielens (2016), 'IOB evaluatie: Noodhulp moet uit zijn isolement', op: www.viceversaonline.nl, 20 januari 2016.

Eva Huson (2016), 'AO Noodhulp: geen extra geld tot 2017', op: www.viceversaonline.nl, 28 januari 2016.

Lezingen, presentaties en conferenties

Februari 2015

Evaluating the Dutch National Action Plan: It is time to act – not just talk.

Presentatie gehouden tijdens Internationale expert conferentie 'Women: Powerful Agents for Peace and Security', Amsterdam.

Belangrijkste conclusies evaluatie MDG3 Fonds

Presentatie tijdens brainstormsessie over nieuw FLOW II-fonds, Den Haag.

Maart 2015

Theories of change en ontwikkelingssamenwerking

Conferentie in samenwerking met ECDPM en CDI, Den Haag.

Evaluation of Infrastructure Projects.

Presentatie voor ambtenaren uit Indonesië, georganiseerd door MDF, Den Haag.

Evaluation at the Netherlands Ministry of Foreign Affairs: Theory and Practice.

Evaluatiecursus voor studenten van het International Institute of Social Studies, Den Haag.

Monitoring and Evaluation.

Workshop voor Afghaanse strategische planners in samenwerking met Instituut Clingendael, Den Haag.

April 2015

Nederland en Latijns-Amerika: meer dan een ontwikkelingsrelatie?

Gastcollege voor de bacheloropleiding Latijns-Amerikastudies, Universiteit Leiden.

Juni 2015

Results of the Promotion of Good Governance. Findings of a Swiss (SDC) Evaluation on Governance Programming and Mainstreaming

Lunchlezing door IOB en SDC op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag.

Internationaal Cultuurbeleid (ICB): presentatie en discussie voorlopige resultaten.

Presentatie tijdens de Ambassade Cultuurdagen, Utrecht.

Evaluating foreign policy.

Masterclass voor studenten van het International Institute of Social Studies, Den Haag.

Juli 2015

Navigating a sea of interests. Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2011.

Presentatie tijdens het Breed Mensenrechten Overleg, Amsterdam.

Oktober 2015

1+1=3 Strategische samenwerking: wat is de meerwaarde en hoe deze meerwaarde monitoren en vergroten.

Lunchlezing ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag.

Work in progress – Evaluation of the ORET Programme: Investing in Public Infrastructure in Developing Countries

Presentatie voor het infrastructuurteam van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Den Haag.

November 2015

IOB heeft in het International Year of Evaluation 2015 op 5 en 6 november in Berlijn een grote conferentie georganiseerd over het gebruik van evaluaties: *Evidence on a Silver Platter: Evaluation Results for Policy Making in Development Cooperation*, samen met het Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) en de Dienst Bijzondere Evaluatie (DBE) van de Belgische Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Voor deze conferentie wisten de evaluatiediensten internationale toponderzoekers aan te trekken zoals Lant Pritchett (Harvard Kennedy School), Howard White (directeur Campell Collaboration en ex-directeur International Initiative for Impact Evaluation – 3ie) en Edward Taylor (University of California). IOB leverde zelf diverse bijdragen:

- presentatie: *The impact of ending aid*
- workshop: *Rural development reinvented*
- workshop: *Aid and trade: who benefits?*
- workshop: *Improving food security: what impact pathways should we follow?*
- workshop: *Policy frames and rigorous methods: friends or foes? Policy review of renewable energy in the Netherlands development cooperation*
- afsluitende paneldiscussie: *The institutionalisation of evaluation*

Voor meer informatie zie: <http://www.deval.org/en/international-development-evaluation-conference.html>.

Driving public infrastructure towards poverty reduction .

Workshop gehouden tijdens de Afrikadag 2015, Amsterdam.

Navigating a sea of interests: Policy evaluation of Dutch foreign human rights policy 2008-2011.

Presentatie gegeven voor de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), Den Haag.

| 64 |

Gedragwetenschappelijke inzichten voor buitenlands beleid.

Presentatie tijdens het Behavioural Insights Network (BIN) NL, Den Haag.

December 2015

Op 9 december organiseerden *Vice Versa* samen met IOB, de Erasmus Universiteit, Wageningen University and Research Centre, het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) en Partos de 'Middag van het Evalueren'. Tijdens deze drukbezochte middag discussieerden beleidsmakers, wetenschappers, evaluatoren en andere professionals over het gebruik van evaluaties in Nederland. IOB leverde een inhoudelijke bijdrage in de vorm van een workshop en nam deel aan het slotdebat:

- *Simply add women and stir.* Workshop over de IOB-beleidsdoorlichting Gender sense & sensitivity.
- *De toekomst van impactevaluaties.* Slotdebat.

Sociale media analyse.

Eindpresentatie bij CX Company, Amsterdam.

Internationaal overleg

OECD/DAC Network on Development Evaluation

Het Network on Development Evaluation (EvalNet) is het forum van de evaluatie directies van de DAC-leden (Development Assistance Committee van de Organisation for Economic Co-operation and Development). EvalNet werkt in toenemende mate samen met nieuwe partners (private fondsen, non-DAC donoren, en dergelijke). Ook wordt aandacht gegeven aan versterking van de synergie tussen de DAC, EvalNet en de overige hulporganen van de DAC.

De rol van IOB in het netwerk behelst het volgende:

1. IOB bevordert de relevantie van EvalNet en de doelmatigheid van de werkwijze van dit hulporgaan, rekening houdend met het werkprogramma van de DAC, de uitkomsten van de Busan High Level Forum on Aid Effectiveness en de zich ontwikkelende 'beyond aid' agenda;
2. IOB ondersteunt initiatieven van EvalNet gericht op het verkrijgen van een beter inzicht in de doeltreffendheid van multilaterale organisaties en neemt daaraan ook actief deel;
3. IOB bevordert binnen EvalNet een doeltreffende en doelmatige werkverdeling van evaluatiediensten, inclusief het programmeren van gezamenlijke evaluaties.

IOB heeft in 2015 een notitie opgesteld over mondiale publieke goederen voor discussie in EvalNet, met als doel de discussie aan te zwengelen over de evaluatie van de *Sustainable Development Goals* (SDG's).

Nordic+

Sinds enkele jaren maar IOB deel uit van de Nordic+ *group on evaluation*, een groep gelijkgezinde (voornamelijk Scandinavische) evaluatiediensten, die in de regel gezamenlijk optrekt in Evalnet (zie boven). In 2015 vond de jaarlijkse Nordic+-bijeenkomst plaats in IJsland. De belangrijkste besproken onderwerpen betroffen de relaties tussen *Theories of Change* en *Quality at Entry*; (innovatieve) manieren om evaluatieresultaten te communiceren; veranderingen in de evaluatieomgeving van de betrokken evaluatiediensten; aansturing van multilaterale evaluatiediensten; ontwikkeling van evaluatiecapaciteit in partnerlanden; en de evaluatie van internationale publieke goederen. In 2016 zal Ierland gastheer zijn van de Nordic+-bijeenkomst.

IDEAS

In oktober 2015 nam IOB deel aan de tweejaarlijkse conferentie van de International Development Evaluation Association (IDEAS). Centraal stond de vraag op welke manier gemeten en geëvalueerd zal worden of, en in welke mate, de SDG's worden gehaald. De SDG's stellen bijzondere eisen aan methoden om ontwikkelingen rond internationale publieke goederen te evalueren, en aan de manier waarop ontwikkelingslanden en ontwikkelde landen gezamenlijk dergelijke evaluaties (*joint evaluations*) kunnen uitvoeren. IOB deelde zijn ervaringen met het meten en evalueren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen en deed op basis daarvan voorstellen voor de toekomst.

DACH Treffen

IOB neemt op uitnodiging deel aan het zogenoemde 'DACH Treffen', de jaarlijkse bijeenkomst van Duitssprekende evaluatiediensten van Duitsland, Oostenrijk, Luxemburg en Zwitserland. Tijdens de bijeenkomst in oktober van 2015 in Luxemburg presenteerde IOB de hoofdlijnen van de recente beleidsdoorlichting van het Genderbeleid (gericht op gelijke kansen en rechten voor vrouwen). In 2016 zal IOB het DACH Treffen organiseren.

Definities

IOB hanteert evaluatiecriteria die grotendeels overeenkomen met de criteria van het *Development Assistance Committee* van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/DAC). De OESO/DAC-definitie hanteert vijf evaluatiecriteria voor de beoordeling van activiteiten: doelmatigheid (efficiëntie), doeltreffendheid (effectiviteit), impact, relevantie en duurzaamheid. IOB heeft daar het criterium coherentie aan toegevoegd. De evaluatiecriteria worden toegepast op verschillende 'resultaatsniveaus', dat wil zeggen op het niveau van de *output*, *outcome* en *impact* die op hun beurt zijn ontleend aan het logisch model of daarop gebaseerde resultaatketens waarmee de onderzoeker zijn bevindingen op een geordende en onderling samenhangende wijze kan presenteren. Hoeveel accent elk evaluatiecriterium krijgt, verschilt per evaluatie.

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid of effectiviteit betreft de mate waarin de directe resultaten van de ontplooidde activiteiten (de *output*) bijdragen aan de realisatie van de geformuleerde beleidsdoelstellingen (de *outcome*). Een activiteit wordt als doeltreffend omschreven indien deze een aantoonbare bijdrage levert aan de verwezenlijking van de beoogde doelstellingen.

Doelmatigheid

Doelmatigheid of efficiëntie verwijst naar de mate waarin de behaalde directe resultaten van een activiteit (de *output*) opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen (de *input*) en de manier waarop deze zijn ingezet. Het begrip geeft dus een verhouding weer (kosten/baten) en verwijst naar een resultaatniveau dat geverifieerd kan worden.

Relevantie

Relevantie betreft de mate waarin de effecten van uitgevoerde activiteiten bijdragen aan de realisatie van het uiteindelijke doel. Een activiteit was relevant naar de mate waarin de effecten zijn gegenereerd die het uiteindelijke ontwikkelingsdoel dichterbij hebben gebracht. Soms refereert relevantie ook aan de mate waarin de doelstellingen van een activiteit consistent zijn met de behoeften van de beoogde doelgroep of het land in kwestie.

Duurzaamheid

Duurzaamheid heeft betrekking op de mate waarin het gerealiseerde effect van een activiteit blijvend is. Dit begrip is daarmee een aspect van doeltreffendheid. Het kent verschillende dimensies, zoals sociaal-culturele, institutionele-, politieke-, ecologische- en financieel-economische duurzaamheid.

Coherentie

Coherentie verwijst naar de mate waarin de doelen en resultaten van het beleid niet worden aangetast door andere vormen van beleid of de mate waarin de resultaten van verschillende beleidsinzetten elkaar versterken in het bereiken van de beoogde doelstellingen. Dit omvat zowel consistente beleidsmaatregelen die tegenstrijdigheden vermijden tussen verschillende beleidsterreinen, als de beleidssamenhang.

Uitgebracht door:

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

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

Foto omslag: gebouw Ministerie van Buitenlandse Zaken | Jisse Kranen

Foto *afgeronde evaluaties / buitenlandse zaken*: Foto genomen op verkiezingsdag in Moldavië | Corbis / Hollandse Hoogte

Foto *afgeronde evaluaties / buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking*: Het Za'atari vluchtelingkamp in het noorden van Jordanië aan de grens met Syrië | Stanley Greene / NOOR, *Tears in the Sand*

Foto *afgeronde evaluaties / overige studies*: Twee vrouwen uit de provincie Nampula in Mozambique presenteren de geschiedenis van hun boerenorganisatie | Kirsten Mastwijk

Foto *lopend onderzoek / buitenlandse zaken*: Nijntje, Dick Bruna's wereldberoemde konijn in Delfts blauw | Peter Stigter / Mediatheek Rijksoverheid

Foto *lopend onderzoek / buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking*: Fruitstal in Nickerie, Suriname | Willem Cornelissen

Foto *lopend onderzoek / overige studies*: Schril contrast tussen arme en rijke buurten in Mumbai, India, november 2008 | Jan van de Vel / Reporters

Opmaak: Xerox/OBT | Den Haag

Druk: Xerox/OBT | Den Haag

ISBN: 978-90-5328-479-7

Uitgebracht door:

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

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

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | mei 2016

16BUZ94017|N