



Ministerie van Buitenlandse Zaken

BZ-Intern

Jaarbericht 2011

Inspectie

Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB)

2011 | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB) | Jaarbericht 2011 | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB) | Jaarbericht



BZ-Intern

Jaarbericht 2011

Inspectie

**Ontwikkelingssamenwerking en
Beleidsevaluatie (IOB)**

Woord vooraf

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken doet systematisch evaluatieonderzoek op grond waarvan verantwoording kan worden afgelegd over de uitvoering en resultaten van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarbij hanteert IOB de evaluatiecriteria van het *Development Assistance Committee* van de OESO: *relevantie*, *doeltreffendheid* (effectiviteit), *doelmatigheid* (efficiëntie) en *duurzaamheid* van bereikte resultaten. Zo mogelijk beoordeelt zij ook de *coherentie* van het beleid.

IOB vervult een belangrijke taak, omdat er grote behoefte bestaat aan betrouwbare en onafhankelijke informatie over de effectiviteit van beleid. Deze behoefte groeit vanwege de nadruk in het huidige beleid op resultaatgerichtheid en de focus op versterking van de effectiviteit en efficiëntie. Met de lopende bezuinigingen moeten strategische keuzes worden gemaakt om deze effectiviteit te waarborgen en te versterken. De vele politieke en maatschappelijke discussies over internationale samenwerking vragen om goede en betrouwbare informatie over de effectiviteit van de Nederlandse inzet.

De Inspectie verricht haar werk op basis van strikte onafhankelijkheid. De criteria en de procedures voor de planning, uitvoering en rapportage van IOB-evaluaties liggen vast in gedetailleerde richtlijnen. Over de verantwoordelijkheden van IOB voor de evaluatieprogrammering, de kwaliteitsborging van evaluaties en de vaststelling van de rapportage bestaan eenduidige afspraken met het Parlement. Daarmee geeft IOB vorm aan de rijksbrede Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie (RPE 2006). Het jaarbericht heeft als doel om een systematisch overzicht te bieden van de resultaten van de evaluaties.

Ontwikkelingssamenwerking wordt steeds complexer, mede door de inbedding ervan in geïntegreerd buitenlands beleid. Om de reconstructie van het proces van beleidsvorming binnen de organisatie te verbinden met empirische kennis over de effecten en de werkzame bestanddelen van het beleid worden verschillende evaluatiemethoden benut. Daarbij draait het steeds om de vraag óf, hoe en waarom de inzet van instrumenten al dan niet heeft bijgedragen aan de gedefinieerde doestellingen.

In 2011 rondde IOB 24 evaluatiestudies af, waaronder twee multidonor evaluaties. Alleen bij de eigen, door IOB uitgevoerde evaluaties wordt een oordeel over het resultaatbereik toegekend. In haar Jaarbericht 2011 verschaft IOB een overzicht van de belangrijkste uitkomsten daarvan. Het Jaarbericht volgt de indeling van de beleidsartikelen zoals opgenomen in de Memorie van Toelichting van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de BZ-Evaluatieprogrammering. De evaluaties uit 2011 waren verspreid over zes beleidsartikelen. De meeste vielen onder beleidsartikel 4 (Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede) en beleidsartikel 5 (Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling). Er werden in 2011 geen evaluaties uitgebracht onder beleidsartikel 1 en beleidsartikel 8.

De aanbevelingen en conclusies uit elk van de evaluaties zijn weergegeven in de IOB evaluatierapporten en de bijbehorende nieuwsbrieven (zie: www.minbuza.nl/iob). Het Jaarbericht vat de hoofdbevindingen van de afgeronde evaluaties kort samen en biedt een samenvattend overzicht van het resultaatbereik. Deze conclusies kunnen worden benut voor het BZ jaarverslag.

Het IOB Jaarbericht 2011 wordt voorafgegaan door een korte beschouwing over wat in evaluaties op verschillende beleidsterreinen over eigenaarschap wordt gezegd en de relatie tussen eigenaarschap en hulpeffectiviteit. Dit thema is mede relevant vanwege de aandacht voor de rol van eigenaarschap tijdens de Busan conferentie over ontwikkelingseffectiviteit. Daarbij wordt gewezen op het belang van een goede operationele definitie van eigenaarschap zodat dit begrip in evaluaties op een meer systematische wijze aan de orde kan worden gesteld.

Prof. dr. Ruerd Ruben
Directeur IOB

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Woord vooraf | 2 |
| Evaluatiecriteria | 6 |
| Draagt eigenaarschap bij aan de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking? | 8 |
| Beleidsartikel 2: Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur | 16 |
| Hulp van de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) aan slachtoffers van de aardbeving in Haïti in 2010 | 17 |
| Ondersteuning aan conflictpreventie en het vredesproces en in Zuid-Soedan | 18 |
| Regionaal en geïntegreerd beleid | 20 |
| Beleidsartikel 3: Versterkte Europese samenwerking | 22 |
| Versterking van de Raad van Europa | 23 |
| Beleidsartikel 4: Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede | 24 |
| Capaciteitsontwikkeling | 25 |
| Commissie voor de Milieueffect Rapportage | 26 |
| Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie | 27 |
| PSO voor capaciteitsontwikkeling | 28 |
| Budgetsteun in Zambia | 29 |
| Schuldverlichting in Nigeria | 30 |
| Verklaring van Parijs over de Effectiviteit van de Hulp | 31 |
| Verbeteren van voedselzekerheid | 32 |
| Beleidsartikel 5: Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling | 34 |
| Nederlandse steun aan basisonderwijs | 35 |
| Basisonderwijs in Bolivia | 36 |
| Basisonderwijs in Bangladesh | 37 |
| Basisonderwijs en budgetsteun in Zambia | 38 |
| Basisonderwijsactiviteiten van Nederlandse ngo's | 38 |
| Kwaliteit van de MFS-I programma-evaluaties | 40 |
| Twinningfaciliteit Suriname - Nederland | 42 |
| Beleidsartikel 6: Duurzaam water- en milieubeheer | 44 |
| Drinkwatervoorziening en sanitatie in Mozambique | 45 |
| Drinkwatervoorziening en sanitatie in Benin | 46 |
| Beleidsartikel 7: Welzijn van Nederlanders in het buitenland en regulering van het personenverkeer | 48 |
| Consulaire dienstverlening | 49 |

Evaluatiecriteria

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid of effectiviteit betreft de mate waarin de directe resultaten van de ontplooiende 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 met de activiteit 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

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 wordt hierbij ook gerefereerd aan de mate waarin de doelstellingen van een activiteit consistent zijn met de behoeften van de beoogde doelgroep of het land in kwestie.

Duurzaamheid

De duurzaamheid heeft betrekking op de mate waarin het gerealiseerde effect van een activiteit blijvend is. Duurzaamheid is daarmee in feite een aspect van doeltreffendheid. Duurzaamheid kent een verscheidenheid aan dimensies die relevant zijn voor de beoordeling van een activiteit. In de donorgemeenschap wordt de duurzaamheid van activiteiten in verband gebracht met een aantal factoren van sociaal-culturele, institutionele-, politieke-, ecologische- en financieel-economische aard.

Coherentie

De mate waarin de doelen en resultaten van het (donor) beleid niet worden aangetast door andere vormen van beleid van dezelfde regering die hun weerslag hebben op de partner, ofwel 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, alsook de beleidssamenhang waarmee wordt beoogd dat alle vormen van beleid de gestelde doelen, waar mogelijk, ondersteunen.

| Doelbereik | |
|------------|---|
| Goed | er wordt in grote mate aan het criterium voldaan |
| Voldoende | er wordt in voldoende mate aan het criterium voldaan |
| Matig | er wordt in beperkte mate aan het criterium voldaan |
| Slecht | er wordt nauwelijks aan het criterium voldaan |
| n.v.t. | beoordeling is niet mogelijk of aspect is niet onderzocht |

Inleiding

Draagt eigenaarschap bij aan de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking?

Het begrip eigenaarschap (*ownership*) heeft een vaste plaats verworven in het vocabulaire over internationale samenwerking. Het verwijst vooral naar de positie van hulpontvangende partijen. Internationale hulp dient bij hun prioriteiten aan te sluiten, op hun mogelijkheden in te spelen en tegemoet te komen aan hun behoeften in de partnerlanden.

De introductie van het begrip markeert de overgang van een periode waarin de nadruk lag op projectsteun en structurele aanpassingsleningen – een hulpvorm die de positie van nationale partijen dreigde te ondermijnen – naar een fase waarin ontwikkelingssamenwerking meer is gericht op de versterking van politiek leiderschap en bestuurlijke capaciteiten in partnerlanden en van lokale partnerorganisaties. Eigenaarschap impliceert afstemming van de hulp op de maatschappelijke prioriteiten van de partners.

De Verklaring van Parijs over de Effectiviteit van de Hulp uit 2005 draait om de gedachte dat hulp doeltreffend is, wanneer er sprake is van nationaal eigenaarschap. Buitenlandse hulp moest complementair worden aan binnenlandse inspanningen en mag deze niet vervangen. Met nationaal eigenaarschap achtte men de kans groter op een betere coördinatie tussen donoren en op aansluiting van de hulp bij het nationale beleid en bij nationale systemen en processen (*alignment*)¹.

Het begrip eigenaarschap wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd. Aanvankelijk zagen donoren het vooral als een noodzakelijke voorwaarde voor het ter beschikking stellen van meerjarige hulp. Later beschouwden zij het meer als een doel, met dien verstande dat hulp wordt ingezet om beleidswijzigingen in het ontvangende land te bewerkstelligen en daarvoor steun van de overheid te verwerven. Daarmee veranderde de rol van eigenaarschap geleidelijk van een voorwaarde naar het zijn van een doel².

Rol van Eigenaarschap

Om te kunnen beoordelen of en zo ja, eigenaarschap bijdraagt aan de effectiviteit van hulp, dient men zicht te krijgen op principes die de relatie tussen donoren en partners karakteriseren en de manier bepalen waarop hulp wordt geleverd en ingezet. Dit zijn:

- **Vraagsturing**, waardoor de hulp aansluit bij de door de partners zelf gedefinieerde prioriteiten;
- **Selectiviteit**, waardoor de focus gericht wordt op die prioritaire beleidsterreinen en activiteiten, waar de partner verwacht resultaten te kunnen behalen;
- **Complementariteit**, waardoor de partner met eigen middelen bijdraagt en zelfredzamer wordt;
- **Vermindering van transactiekosten**, doordat de donorhulp beter aansluit bij de prioriteiten en procedures van de partner.

In beleidsdiscussies worden deze principes verbonden met twee andere uitgangspunten uit de Verklaring van Parijs, namelijk een wederzijdse verantwoordingsplicht (*mutual accountability*) en de harmonisatie van onder meer de betaling-, monitoring- en verantwoordingsprocedures.

In verschillende evaluaties en beleidsdoorlichtingen besteedt IOB – impliciet of expliciet – aandacht aan eigenaarschap:

- De multipartner evaluatie van de Verklaring van Parijs en de multidonor evaluatie van de vredesopbouw in Zuid-Soedan laten het belang zien van goede vraagsturing en selectiviteit.
- In de evaluaties van schuldverlichting voor Nigeria en DR Congo en van begrotingssteun aan Zambia gaat IOB in op de rol van donorcoördinatie en op complementariteit.
- In de sectorale impactstudies van basisonderwijs en water- en sanitaire voorzieningen komen aspecten van eigenaarschap aan de orde in het kader van vraagsturing en partnerbijdrage.
- De evaluaties van landenbeleid (Nicaragua) en regiobeleid (Westelijke Balkan) bieden inzicht in de mate van afstemming van het Nederlandse beleid op nationale prioriteiten.
- In de evaluatie over capaciteitsontwikkeling besteedt IOB aandacht aan lokale institutionele ontwikkeling.

Omdat eigenaarschap in deze evaluaties veelal niet expliciet is onderzocht, kan IOB dus geen harde, op empirisch onderzoek gebaseerde, uitspraken hierover doen. Wel kan de Inspectie enkele indrukken geven van de aard en de intensiteit ervan in verschillende programma's en op verschillende niveaus.

Eigenaarschap in de evaluaties over drinkwater- en sanitaire voorzieningen

In alle casestudies (Tanzania, Jemen, Egypte, Benin, Mozambique) van de IOB evaluaties van drinkwater- en sanitaire voorzieningen blijken de nationale autoriteiten

¹ Evaluation of the Paris Declaration - Policy Brief No. 4: Country ownership of development: Political correctness or a practical key to better aid.

² David Booth (2011). Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in. London: ODI Working Paper # 336.

actief betrokken bij de uitvoering van programma's voor schoon drinkwater. De noodzaak daarvan werd breed onderkend. Uitgangspunt was dat de kosten van drinkwatervoorzieningen zoveel mogelijk door opbrengsten uit de verkoop van water worden gedekt. De bijdrage aan de kosten van de aanleg ervan uit de nationale begroting bleef vaak beperkt. Daarbij speelden contextuele factoren als de ernst van de drinkwaterproblematiek en het welvaartsniveau een rol. Alleen in Egypte kwamen nagenoeg alle investeringen uit de nationale begroting en had de hulp vooral het karakter van technische assistentie.

IOB trof veel minder nationaal eigenaarschap aan op het terrein van sanitaire voorzieningen. Partnerlanden spanden zich bijna niet in voor de 'zachte' kant van het beleid hiervoor. De betreffende departementen beschikten over zeer beperkte middelen en de planning van de aanleg van drinkwatervoorzieningen werd vaak nauwelijks op activiteiten voor bijvoorbeeld hygiënevoorlichting afgestemd. Initiatieven hiervoor kwamen in de regel van de kant van de donoren.

Over het decentrale niveau kan IOB nauwelijks algemene uitspraken doen; daarvoor verschilden de omstandigheden in de diverse landen te zeer. Waar een duidelijk decentralisatiebeleid was, zoals in Benin, namen lagere overheden wel verantwoordelijkheid voor investeringen, maar de mate waarin hing sterk af van de capaciteit van een lagere overheid en van de door de centrale overheid beschikbaar gestelde middelen. Op decentraal niveau speelden in dit type dienstverlening soms electorale overwegingen een rol.

Een belangrijk punt was de vraaggestuurdheid van de planning van de aanleg van de voorzieningen en vooral wat bij de locatiekeuze de doorslag gaf: de stem van de lokale gemeenschap of die van de overheid. In de praktijk leek het een combinatie van beide te zijn. IOB tekende daarbij aan dat vraagsturing weliswaar iets zegt over lokaal eigenaarschap maar daarmee nog niet op de meest hulpbehoevenden is gericht. Vraagarticulatie bleek vaak afhankelijk van politieke invloeden op decentraal niveau of van het vermogen van een lokale gemeenschap de juiste middelen te mobiliseren om het verzoek tijdig bij de relevante autoriteiten te krijgen.

In vrijwel alle gevallen regelden lokale gebruikersorganisaties het beheer van de voorzieningen en de inning van de eigen bijdrage voor het gebruik en onderhoud ervan. Over het geheel genomen functioneerden deze gebruikersgroepen redelijk, zij het dat de eigen bijdragen in de praktijk alleen toereikend waren voor klein onderhoud. Het belang van schoon drinkwater werd op lokaal niveau zeker onderkend en men was in toenemende mate bereid daar naar draagkracht voor te betalen.

Bij sanitaire voorzieningen, zoals toiletten, lag dat complexer. Eigenaarschap hing hier nog vaak af van de

bereidheid van huishoudens om ervoor te betalen, gebruik en onderhoud van toiletten en hygiëne meer deel van hun dagelijks leven te maken. De bereidheid daartoe werd vaak overschat. Arme huishoudens konden het zich vaak niet veroorloven. Wel liet een deel van de voorlichtingsprogramma's om huishoudens ertoe te bewegen om met minimale kosten en met gebruik van lokale materialen eigen toiletten te bouwen, goede resultaten zien. Deze toiletten voldeden echter vaak niet aan de minimale sanitaire eisen. Tegelijk bleken overheden van arme landen nauwelijks bereid of in staat om in sanitaire voorzieningen te investeren.

IOB vond het riskant uitspraken te doen over de genderdimensie van eigenaarschap. Het lag in de rede te veronderstellen dat veel eigenaarschap bij vrouwen berustte, omdat zij de effecten van de drinkwatervoorzieningen het meest voelden. Vrouwen speelden wel een belangrijke rol in lokale gebruikersgroepen, maar hun deelname en inbreng op hoger niveau bleef over het algemeen zeer beperkt.

Eigenaarschap in de evaluaties van basisonderwijs

In de beleidsdoorlichting van de Nederlandse steun aan basisonderwijs concludeerde IOB dat de leiding van de ministeries van onderwijs in Oeganda, Zambia, Bangladesh en Bolivia de afgelopen tien jaar sterker werd. Nederland droeg hieraan bij met een actieve inzet voor eigenaarschap en door de onderwijshulp af te stemmen op het nationaal beleid.

In alle bestudeerde landen was het Nederlandse onderwijsprogramma onderdeel van de sectorstrategie en paste het in de door het land zelf gedefinieerde prioriteiten. Deze werden vastgesteld in overleg met de grootste donoren – waaronder vaak Nederland – bijvoorbeeld in Oeganda en Bangladesh. Daarnaast gaf Nederland hulp op terreinen waar de overheid zelf onvoldoende aandacht aan schonk, zoals beroepsonderwijs in Bolivia en Bangladesh. Mede door deze aanvullende financiering trachtte Nederland de onderwijsstrategie van een land te beïnvloeden.

In de beleidsdoorlichting concludeerde IOB dat de monitoring van resultaten over het algemeen verbeterde. Zo helpen unieke studentregistratiesystemen in Bolivia en Oeganda en deelname aan internationale evaluaties in Oeganda en Zambia om de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs beter te volgen. IOB merkte ook op dat nationale overheden en donoren onderwijsinformatie te weinig gebruikten bij de ontwikkeling van nationaal beleid en het regisseren van donorsteun daarvoor. Gebrek aan bruikbare informatie maakte het lastig om de resultaten in de onderwijssector te beoordelen. Zo was er in Bolivia, ondanks Nederlandse steun aan onderzoek hierover, onvoldoende informatie te vinden over de kwaliteitsontwikkeling in het onderwijs gedurende de afgelopen tien jaar. In Oeganda werd de voortgang wel gemonitord. Nederland gebruikte die voor de beoordeling en toekenning van sectorale en algemene begrotingssteun.

Hoewel partnerlanden hun eigen bijdrage veelal verhoogden, bleven zij vaak afhankelijk van donorfinanciering voor curriculumontwikkeling en andere cruciale onderdelen van hun onderwijsstrategieën. Bovendien was de capaciteit van de ministeries van onderwijs in de bestudeerde landen zorgwekkend, vooral op decentraal niveau. Nederland ging er van uit dat sectorsteun bij zou dragen aan capaciteitsversterking en investeerde daarin extra in bijvoorbeeld Zambia en Bolivia. De resultaten hiervan wisselden echter tussen de landen en waren sterk verbonden met de opbouw van de publieke sector in zijn geheel in het kader van de zogeheten publieke sectorhervormingen.

Door verbeterde donorcoördinatie en aansluiting bij het beleid van het partnerland verminderden de beheerslasten van ministeries van onderwijs. Op ambassades met een beperkte capaciteit kon dit leiden tot extra werkdruk, zeker als sommige donoren meer focusten op procedures en processen dan op resultaten.

Eigenaarschap in evaluatie van schuldsanering (Nigeria)

Na lang onderhandelen kwamen veertien bilaterale crediteuren – verenigd in de Club van Parijs – en Nigeria in 2005 tot een schuldenregeling. Zij scholden USD 18 miljard van de totale Nigeriaanse schuld van USD 30 miljard kwijt en brachten het grootste deel daarvan ten laste van hun officiële hulpbudget. Nigeria betaalde zelf direct USD 12 miljard. IOB onderzocht de effecten hiervan op groei en armoedevermindering.

De Nigeriaanse President Obasanjo die na verkiezingen in 1999 aan de macht was gekomen, had op een vermindering van de schuldenlast aangedrongen. Omdat het vooral om achterstallige betalingen uit de lange periode van dictatuur ging, was er in het land geen steun voor de aflossing ervan. De crediteuren wilden onder twee voorwaarden op zijn verzoek ingaan. Nigeria moest eerst economische hervormingen doorvoeren om überhaupt er voor in aanmerking te komen. Bovendien koppelden zij een tweejarig IMF programma aan de kwijtschelding. In zijn eerste termijn (1999-2003) deed President Obasanjo weinig om aan die voorwaarden te voldoen. Deze sloten toen dus niet aan bij de prioriteiten in het land, maar na zijn herverkiezing in 2003 benoemde hij een nieuw economisch team voor economische hervormingen. Toen pasten het IMF programma en het aan de overeenkomst gelieerde Virtueel Armoede Fonds goed in door het land zelf ontwikkeld beleid.

Het IMF programma bevatte concrete kwantitatieve doelstellingen voor het financieringstekort en de omvang van buitenlandse reserves en stelde termijnen voor het nemen van hervormingsmaatregelen. Dit stimuleerde de verwezenlijking van het door de regering bedachte beleid. De eis van crediteuren om een Virtueel Armoede Fonds op

te zetten was alleen als input doelstelling geformuleerd: het fonds zou de USD 1 miljard aan jaarlijks bespaarde schuldendienst aan armoedebestrijding besteden.

Nigeria kon de USD 12 miljard gemakkelijk opbrengen uit opgespaarde olie-inkomsten. Deze betaling maakte het voor de crediteuren gemakkelijker de overeenkomst te accepteren. Door de overeenkomst bracht Nigeria zijn totale buitenlandse schuld terug van USD 34 miljard naar USD 4 miljard. De schuld werd daarmee zeer behapbaar en dat bevorderde weer Nigeria's zelfredzaamheid. Voor de donoren bleven de transactiekosten van deze vorm van ontwikkelingssamenwerking extreem laag, zeker in verhouding tot het kwijtgescholden bedrag van USD 18 miljard.

Eigenaarschap in evaluatie van begrotingssteun (Zambia)

Het begrip eigenaarschap stond centraal in de beleidstheorie over de effectiviteit van begrotingssteun aan Zambia. De gedachte was dat deze steun effectiever en duurzamer kon zijn dan andere hulpvormen, omdat ze beter aansloot bij de beleidsprioriteiten van dit land. Dat zou het eigenaarschap versterken en zo bijdragen aan een verbetering van publieke diensten.

In hun gezamenlijke evaluatie uit 2011 concludeerden IOB, het Duitse *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ) en de Zweedse organisatie voor ontwikkelingssamenwerking (Sida) dat de begrotingssteun heeft bijgedragen aan een harmonisatie van de hulp en versterking van de eigen verantwoordelijkheid van de overheid. Begrotingssteun bevorderde eigenaarschap door de verschuiving van geld voor specifieke doelen naar de Zambiaanse begroting. Dat was bijvoorbeeld goed zichtbaar in de gezondheidszorg. Tegelijkertijd zijn de mogelijkheden van begrotingssteun onvoldoende benut doordat de overheid, en vooral het Ministerie van Financiën, nog onvoldoende eigenaarschap liet zien of kon laten zien. Een gebrekkige verankering van overlegstructuren binnen het ministerie was daar mede debet aan. Omgekeerd ondermijnden donoren de eigenaarschap ook door opgelegde voorwaarden, zowel in de vorm van *Underlying Principles* en bij de bepaling van de indicatoren voor het *Performance Assessment Framework* (PAF).

Uit de evaluatie bleek dat dit soort voorwaarden niet effectief is: met begrotingssteun koopt men geen hervormingen. Wel vonden dankzij de steun enkele belangrijke verbeteringen plaats, zoals een versterking van het financieel beheer, een vergroting van de begrotingsdiscipline, een transparanter begrotingsproces en een versterking van de positie van de Zambiaanse Rekenkamer. Ook was er een positief effect op de uitgaven en de voorzieningen in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg, waar de

regering zelf veel eigenaarschap toonde. Donoren hadden echter weinig invloed op belangrijke hervormingen, zoals een meer fundamentele aanpak van de corruptie of versterking van de democratie. Begrotingssteun was evenmin effectief in sectoren waar de visie van regering en donoren sterk uiteen liep. In de landbouwsector hield de regering om politieke redenen vast aan maïssubsidies, die weinig effectief waren. Bij de rurale watervoorziening toonde de Zambiaanse overheid weinig initiatief. De evaluatie concludeert dat op dit terrein een overheveling van projectgelden naar begrotingssteun vermoedelijk alleen zou leiden tot een afname van de totale middelen voor rurale watervoorziening.

Uit de evaluatie blijkt dat begrotingssteun effectief kan zijn mits (a) de ontvangende overheid voldoende eigenaarschap toont en (b) er voldoende overeenstemming bestaat over prioriteiten en strategie voor de aanpak van knelpunten (zie Figuur 1).

Figuur 1: Effectiviteit van begrotingssteun in Zambia



| 12 |

Deze bevindingen stemmen overeen met die van andere evaluaties (zoals de eveneens recente evaluatie van begrotingssteun aan Mali), als ook met die van internationaal vergelijkend onderzoek.³

Eigenaarschap in de evaluatie van capaciteitsontwikkeling

In de evaluatie van deze vorm van Nederlandse steun zette IOB het belang van capaciteitsontwikkeling van binnenuit en vindbaarheid (*resourcefulness*) centraal. Voor capaciteitsontwikkeling van binnenuit is het van groot belang dat organisaties hun eigen verantwoordelijkheid nemen en hun eigen koers bepalen: wat willen ze bereiken, voor wie en met wie werken ze samen? Autonomie (*zeggenschap*) is daarbij essentieel. Autonomie vindt niet plaats in isolement. Juist de mate waarin organisaties zich bewust zijn van hun afhankelijkheid van hun stakeholders, waaronder hun doelgroep en donoren en hoe zij daarmee omgaan, bepaalt

hun mate van autonomie en daarmee het eigenaarschap voor de programma's die zij met donorsteun uitvoeren.

Volgens IOB waardeerden zuidelijke organisaties de Nederlandse financiële steun, omdat deze betrekkelijk langlopend, flexibel en substantieel was. Het budget van sommige zuidelijke ngo's bestond voor 60 tot 90 procent uit financiering door een Nederlandse organisatie. Verder liet IOB zien dat bepaalde voorwaarden de versterking van zuidelijke organisaties bevorderen: sterk leiderschap, een duidelijke visie en helder geformuleerde eindresultaten. De externe omstandigheden moesten meezitten. Ook was een systeem voor planning, monitoring en evaluatie (PME) van belang om terugkoppeling van de doelgroep een plek te geven in het leren en verantwoording afleggen. Door het PME systeem moest het mogelijk worden om aannames in het beleid van de organisatie ter discussie te stellen.

Aan de andere kant plaatsten zuidelijke organisaties kritische kanttekeningen bij de rol van donoren. IOB noteerde verschillende bedreigingen voor het eigenaarschap voor met Nederlandse steun uitgevoerde programma's:

- Veel zuidelijke ngo's waren voor hun voortbestaan erg afhankelijk van donorsteun en tegelijk konden zij vaak niet duidelijk maken wat zij voor hun doelgroep wilden bereiken. Door deze combinatie waren zij geneigd zich eerder naar hun donoren te verantwoorden dan naar hun doelgroepen.
- Bij enkele organisaties, zoals die van boeren en politieke partijen, bleek donorsteun een averechts effect te hebben op de inspanningen om lokaal middelen te verwerven.
- Volgens sommige zuidelijke organisaties legden Nederlandse organisaties hen steeds meer rigide administratieve procedures en rapportage-eisen op. Dit ging ten koste van hun flexibiliteit en inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Zij vonden ook dat de Nederlandse donor zich minder opstelde als strategische partner.
- Bijna geen enkele zuidelijke organisatie had een plan voor organisatieontwikkeling. Nederlandse steun voor capaciteitsontwikkeling hield daardoor veelal een ad-hoc karakter, bood weinig perspectief op duurzaamheid van de opgebouwde capaciteit en stond veelal los van verbetering van de effectiviteit van de partnerorganisatie.

Als algemene conclusie stelde IOB, dat de politieke economie van de hulp een bedreiging vormde voor eigenaarschap. IOB identificeerde ook elementen en prioriteiten binnen het Nederlandse beleid die wel hielpen om het maatschappelijk middenveld te versterken. Beleidsmakers dienen dan rekening te houden met capaciteitsontwikkeling als een proces van binnen uit, gebaseerd op het eigenaarschap van zuidelijke partners en gelijkwaardigheid tussen hen en Nederlandse instellingen. De relatie dient gebaseerd te zijn op vertrouwen. Om de autonomie van zuidelijke organisaties te bevorderen dient de donor overeenstemming na te streven

³ T. Cordella & G. Dell'Ariccia (2003), 'Budget Support versus Project Aid', IMF Working Papers 03/88, Washington D.C.: International Monetary Fund.

over de beleidskaders en flexibel om te gaan met administratieve eisen. De donor dient de ambities van de zuidelijke partner in overeenstemming met diens capaciteit te stimuleren en te steunen.

Perspectief

IOB kreeg een gevarieerd beeld van de voortgang met *vraagsturing*. Vraagsturing gebeurde nog het meest bij activiteiten die aansloten op macrobeleid (schuldsanering, begrotingssteun, basisonderwijs), vooral bij effectieve donorcoördinatie en bleef beperkt bij activiteiten voor capaciteitsopbouw die sterk afhingen van financiering door Nederlandse partners. In programma's gericht op verbeterde toegang en gebruik van water- en sanitaire voorzieningen bleek lokaal eigenaarschap soms een beperkende factor en bleef de zeggenschap van vrouwen in het beheer ervan beperkt.

De *selectiviteit* van de hulp met het oog op meer *resultaatgerichtheid* was over het algemeen beperkt. In beleid gericht op concrete doelen als schuldsanering en concrete resultaten in bijvoorbeeld basisonderwijs, water en sanitatie, was de focus op effectiviteit sterk. Ook daar bleef het echter moeilijk om zicht te krijgen op de uiteindelijke effecten voor de beoogde doelgroepen. Inzicht in de behaalde resultaten bleek nog geringer bij begrotingssteun en bij activiteiten voor capaciteitsontwikkeling. In beide gevallen bleef de afstand tussen inspanningen en het duurzame resultaat ervan groot.

Voor wat betreft de *complementariteit* van de programma's met de inzet van eigen, lokale middelen was er enige vooruitgang. Nigeria leverde een substantiële eigen bijdrage aan de schuldverlichting (USD 12 miljard). De donorbijdragen aan programma's voor basisonderwijs bedroegen inmiddels minder dan vijf procent van alle gemaakte kosten. Ouders en overheden betaalden het merendeel. Voor kosten van sanitaire- en drinkwater voorzieningen bleek het vaak moeilijk om overheden en gebruikers mee te laten betalen. Ook de partnerbijdragen aan programma's voor capaciteitsontwikkeling bleven beperkt.

Op het gebied van vermindering van *transactiekosten* scoorden macro- en sectorale steun over het algemeen redelijk goed, evenals schuldsaneringprogramma's. Monitoring van onderwijssteun en rapportages over de voortgang van programma's voor capaciteitsontwikkeling leidden juist tot hoge transactiekosten. Uit de evaluatie van de Verklaring van Parijs over de Effectiviteit van de Hulp bleek de voortgang op het terrein van donorcoördinatie nog zeer beperkt. In een recente studie achtte de Europese Commissie de kans op besparing op transactiekosten het grootst, indien elke EU lidstaat de hulp concentreert op een beperkt aantal partners en daar programmatische ondersteuning biedt.⁴

⁴ A.L. Bigsten, J.P. Platteau & S. Tengstam (2011). *The Aid Effectiveness Agenda: The benefits of going ahead. Report for European Commission*. Turin: SOGES

Eigenaarschap en hulpeffectiviteit

Een belangrijke vraag bij de analyse van eigenaarschap was wat dit bijdroeg aan een grotere hulpeffectiviteit. In de Verklaring van Parijs over de Effectiviteit van de Hulp werd eigenaarschap, samen met andere principes, een noodzakelijke, zij het onvoldoende, voorwaarde genoemd. In de beleidstheorie werden daar wel eens vragen over gesteld. Daarbij onderscheidde men drie dimensies van eigenaarschap die de effectiviteit van internationale samenwerking beïnvloeden⁵:

- a) **De politieke dimensie:** de nationale prioriteiten van het partnerland moeten worden geselecteerd op basis van breed overleg met de betrokken partijen, zodat er voldoende prikkels bestaan om – ook op langere termijn – doelgericht te blijven doorgaan;
- b) **De institutionele dimensie:** periodiek overleg tussen donoren en partners dient bij te dragen aan grotere effectiviteit door betere aansluiting van de hulp op nationale programma's, dus meer synergie door minder fragmentatie;
- c) **De technische dimensie:** afstemming van de internationale hulp op nationaal gedefinieerde prioriteiten kan leiden tot schaalvoordelen en minder overlappend, waardoor middelen efficiënter kunnen worden ingezet.

Tussen deze drie dimensies bestaat een duidelijke hiërarchie. Het primaat ligt op het politieke vlak, waarbij overeenstemming over doelen en de daarvoor benodigde middelen moet worden bereikt. Op institutioneel niveau is het vervolgens noodzakelijk om daarvoor geëigende structuren te creëren, zoals periodiek donoroverleg en voortgangsindicatoren om te zien of de donorhulp aansluit bij concrete partnerprogramma's. Dit moet leiden tot lagere transactiekosten en een duurzamer effect van de hulpinzet.

Vanwege enkele structurele problemen is het vooralsnog lastig het eigenaarschappincipe breed toe te passen. In de eerste plaats veronderstelt eigenaarschap een consensus in partnerlanden rondom beleidsprioriteiten. In de praktijk blijkt ze vaak allesbehalve een monolithische eenheid te zijn en bestaat er in de meeste een grote diversiteit aan visies. In de tweede plaats onderschatten de voorstanders van eigenaarschap het bestaan van asymmetrische relaties tussen donoren en partners. Het huidige beleid stuurde meer aan op wederzijdse belangen en zocht daarbij naar synergievoordelen, mede vanuit het belang van de donor. In de derde plaats overschatten dezelfde voorstanders het kwantitatieve belang van de donorhulp. De veronderstelling dat partnerlanden door gecoördineerde donorinspanning

⁵ F. Zimmermann (2008) 'Home-Owned and Home Grown: Development Policies That Can Work', Paris: OECD Development Centre Policy Insights, 71 (July); A. Rosser & A. Simpson (2009). *The ownership agenda: will it enhance aid effectiveness. Policy Brief # 3*. Murdoch University, Asia Research Centre.

gen aangezet zouden kunnen worden tot goed bestuur bleek in de praktijk onhoudbaar.

IOB zou in evaluaties van het eigenaarschapsprincipe graag grotere helderheid zien over de precieze invulling van het concept in specifieke situaties en over de manier waarop de onderliggende principes werden geoperationaliseerd. Vaak ging het erom te bepalen in hoeverre er sprake was van werkelijke beleidsconvergentie, gebaseerd op overeenstemming tussen donor en partnerland over de doelen. Daarbij zijn aan donorzijde de betrouwbaarheid van hulptoezeggingen en de voorspelbaarheid van zijn hulpinzet cruciaal en bij de partner de aandacht voor garanties dat de lokale bestuursstructuur de gestelde doelen effectief kan bereiken. Beide aspecten zijn empirisch evalueerbaar en bieden een bruikbaar kader voor het beoordelen van eigenaarschap.



Beleidsartikel 2

Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur

Hulp van de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO) aan slachtoffers van de aardbeving in Haïti in 2010

Evaluation of Dutch Cooperating Agencies (SHO) Support to Haiti in 2010 | IOB evaluatie # 358

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|----------------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid ⁶ | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid ⁷ | n.v.t. | | | |
| Coherentie ⁸ | | | | |

IOB onderzocht de relevantie, coherentie, doeltreffendheid en doelmatigheid van EUR 41 miljoen noodhulp en steun voor de eerste wederopbouw in Haïti. Die gaven de Samenwerkende Hulp Organisaties (SHO) in 2010 uit. Een verwoestende aardbeving had begin dat jaar 230.000 levens geëist en 1,3 miljoen mensen dakloos gemaakt. SHO had daarop een grootschalige publieksactie gelanceerd. Vermeerderd met een bijdrage van het ministerie van Buitenlandse Zaken hadden de SHO organisaties ruim EUR 111 miljoen ter beschikking.

Hoofdbevindingen

IOB stelde vast dat de deelnemende organisaties de humanitaire hulpverlening en vroege wederopbouw in een complexe context van armoede, toenemende onveiligheid, zwakke lokale overheidsstructuren en een grotendeels verwoeste fysieke en bestuurlijke infrastructuur hadden verricht. De humanitaire noodsituatie werd nog verergerd door het uitbreken van een cholera-epidemie in oktober 2010.

Relevantie en coherentie

De evaluatiebevindingen over de wijze waarop de SHO-organisaties hun hulp aan de slachtoffers van de aardbeving hebben uitgevoerd en resultaten hebben geboekt zijn grotendeels positief. De hulp sloot aan bij de onmiddellijke

behoefte van de getroffen en hield voldoende rekening met lokale omstandigheden. De SHO-organisaties en hun partners zetten voldoende capaciteit in om de hulp effectief en efficiënt te laten verlopen. Bij hun noodhulpactiviteiten hielden zij, waar mogelijk, rekening met kansen voor snelle wederopbouw en herstel. Zij startten dit soort activiteiten al in de loop van 2010. De omvang van de ramp, de noodzaak om onmiddellijk te reageren en de aanwezigheid van veel hulporganisaties bemoeilijkten aanvankelijk de onderlinge coördinatie en het overleg met overheidsinstanties en met de getroffen bevolking. In de beginfase ontbrak een nationaal systeem om vast te stellen wie waar hulp zou verlenen en aan wie. Dit was slecht voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid. Later kwam er overleg tussen de hulpverlenende instanties en burgemeesters, gemeentebesturen, wijkorganisaties en comités in de opvangkampen voor de daklozen. De daaruit voortkomende activiteiten sloten daarna steeds beter aan bij de nationale en lokale behoeften en mogelijkheden.

Doeltreffendheid

De humanitaire hulp die SHO-organisaties verleenden, verliep volgens de internationale humanitaire principes van menselijkheid, onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid. Ook trachtten zij te voldoen aan de internationaal aanvaarde kwaliteitscriteria voor humanitaire hulp ('*Sphere standards*') om de hulp relevant en doeltreffend te verlenen. Dit bleek onder meer uit hun gerichtheid op sectoren waar de nood het hoogst was: onderdak, levensonderhoud, drinkwater, sanitaire voorzieningen, voedsel, gezondheidszorg, herstel van mogelijkheden voor levensonderhoud en het voorzien in meer permanente huisvesting. Door dat laatste sloegen zij een brug tussen noodhulp en hulp gericht op wederopbouw.

Doelmatigheid

Met de doelmatigheid van de hulp lag het anders. Alle hulporganisaties worstelden met de hoge kosten. Deze hadden te maken met de noodzaak om vrijwel alle hulpgoederen van buitenaf in te voeren, de verwoesting en ravage in en rond Port-au-Prince en gecompliceerde procedures bij de douane. De kostenlast betekende echter niet dat de SHO-organisaties en hun partners inefficiënt hebben gewerkt. Wel constateerde IOB dat ze de uitvoeringskosten van de hulpprogramma's verschillend definiëren en onvoldoende duidelijk rapporteren.

⁶ Zie de passage betreffende de context en de wijze waarop de efficiëntie gaandeweg beter werd door verbeteringen in de coördinatie.

⁷ Niet relevant voor humanitaire noodhulp. De duurzaamheid van de vroege wederopbouw activiteiten kon, aangezien de evaluatie zich beperkte tot 2010, (nog) niet bepaald worden.

⁸ Coherent geïnterpreteerd in de zin dat de hulpactiviteiten pasten in de lokale context en intern coherent waren. Zie ook tekst betreffende de relevantie.

Ondersteuning aan conflictpreventie en het vredesproces en in Zuid-Soedan

Aiding the Peace: A Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010 | **Multidonor evaluatie**

Deze door IOB geleide evaluatie maakte deel uit van een serie evaluaties onder auspiciën van het Netwerk van Ontwikkelingsevaluatie van het *Development Assistance Committee* van de OESO. In de stuurgroep waren de evaluatiediensten van zestien donoren en ontwikkelingsorganisaties vertegenwoordigd, evenals het ministerie van Financiën en Planning van Zuid-Soedan. De donoren leverden samen ongeveer 80 procent van de totale hulp aan Zuid-Soedan. De evaluatie werd uitgevoerd door een team van onafhankelijke internationale en Soedanese/Afrikaanse onderzoekers. Zij bestudeerden het conflict en de dynamiek daarbinnen, het beleid en de strategieën van de donoren en hulporganisaties, de hulpportefeuilles van de donoren; en vatten de bevindingen van eerdere evaluaties en studies samen.

| 18 |

Hoofdbevindingen

De evaluatoren werden geconfronteerd met een zeer dynamische context, gekenmerkt door verkiezingen in het begin van 2010, voortdurende discussies over de mogelijke afscheiding van Zuid-Soedan en door een regionaal en lokaal, én in de tijd, sterk variërende stabiliteit en veiligheid.

Relevantie en doeltreffendheid

De relevantie van de steun was beperkt. Er was nauwelijks vooruitgang op het gebied van conflictpreventie en vredesopbouw. Dat was ook zo op het gebied van infrastructuur, basisvoorzieningen en bestaanszekerheid. Wat er aan vooruitgang was, wisselde ook nog sterk per regio. Doordat de donoren onvoldoende oog hadden voor de integratie van teruggekeerde ontheemden en vluchtelingen, bleef de hulp aan hen ontoereikend. Wel werkte de steun aan ontminning positief. Wegen en gebieden konden weer worden opengesteld en daardoor konden ontheemden en vluchtelingen gemakkelijker terugkeren. Ook kwamen er daardoor meer economische activiteiten en stabiliteit. Wat de donorsteun aan goed bestuur betreft, vonden de evaluatoren weinig verbetering in de opbouw van openbare financiën, het functioneren van het politieapparaat en de omvorming van de *Sudan People's Liberation Army*. Op het terrein van veiligheid en rechtsorde werden de laatste jaren wel positieve

resultaten geboekt, ook al ontwikkelden veel initiatieven voor lokale geschillenbeslechting zich los van ontwikkelingen op nationaal niveau.

Aan de beperkte relevantie en doeltreffendheid lag een samenspel van twee factoren ten grondslag. In de eerste plaats hielden de donoren in hun beleid en strategieën onvoldoende rekening met de aan (lokale) conflicten ten grondslag liggende factoren. Ten tweede overheerste, vanuit de veronderstelling dat het gebrek aan ontwikkeling en aan basisvoorzieningen een belangrijke oorzaak van conflict is, het paradigma dat alle vormen van ontwikkeling zouden bijdragen aan minder conflict en meer vrede. Hierdoor ontbrak een evenwicht tussen de zeer ruime steun aan opbouw van basisvoorzieningen, sociaaleconomische ontwikkelingsactiviteiten en humanitaire noden enerzijds en anderzijds de veel beperktere steun voor veiligheid in brede zin en goed bestuur, waaronder de opbouw van politie, justitie en het terugdringen van wapenbezit onder de bevolking.

Het was ook moeilijk werken. Uit het niets moest een goed functionerende overheid worden opgebouwd. Er was voortdurend spanning tussen Noord en Zuid. Er waren ernstige lokale conflicten binnen Zuid-Soedan. Daarbij moest de donorgemeenschap vooralsnog formeel uitgaan van 'eenheid' tussen Noord en Zuid. Al deze factoren maakten de opbouw van een goed functionerend overheidsapparaat in Zuid-Soedan bijzonder lastig.

De evaluatoren concludeerden dat internationale steun lang niet altijd conflicten kon oplossen of verminderen die verankerd zijn in een culturele en historische context als die van Zuid-Soedan. Hulp bleek geen neutraal instrument. Hulp aan cruciale sectoren als veiligheid en rechtsorde was van een andere orde dan hulp op sociaaleconomisch terrein. Niet alleen omdat veiligheid en een goed functionerende rechtsorde het bestuur legitimeren, maar ook omdat onveiligheid en een slecht functionerend bestuur de effectiviteit en de duurzaamheid van sociale en economische hulp ondermijnen.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van de hulpresultaten bleek sterk afhankelijk van politieke factoren. Daarop hebben donoren zelden greep. Eén daarvan was de bereidheid van de staat om eigen middelen, waaronder oliegelden, in te zetten. De verwachtingen ten aanzien van de duurzaamheid van de onderzochte interventies waren te ambitieus en, in feite, onrealistisch. De lokale en regionale context was uiterst gecompliceerd, de behoeften in Zuid-Soedan waren veel en veelsoortig en de tijd om duurzame voortgang te boeken was veel te kort.

Doelmatigheid

De doelmatigheid van de hulp bleek beperkt. De keuze door veel donoren voor gezamenlijke fondsen (*pooled funds*) en multilaterale programma's sloot zowel aan bij de uitgangspunten van de Verklaring van Parijs over de Effectiviteit van de Hulp als bij de wensen van de Zuid-Soedanese overheid, maar de verschillende gezamenlijke fondsen functioneerden inefficiënt en ineffectief. Aanbestedingsprocedures vertraagden de uitvoering en maakten snel en flexibel reageren op de veranderlijke en instabiele context onmogelijk.

De evaluatoren concludeerden verder dat sociaaleconomische marginalisatie weliswaar een bron van onvrede was, maar geen bewezen oorzaak van conflicten. Een evenwichtiger hulppakket en een meer inclusieve benadering van de problematiek zouden een groter effect hebben gehad. Een dergelijke benadering is in de toekomstige samenwerking met het nieuwe land zeer gewenst. De evaluatoren pleitten voor een intensiever gebruik van conflictanalyses bij de vorming van beleid en strategie, flexibelere vormen van financiering en meer aandacht voor jongeren, veiligheid, gerechtigheid en goed bestuur. Donoren dienen de ontwikkelingen in de drie grensgebieden tussen Soedan en Zuid-Soedan nauwlettend te volgen.

Regionaal en geïntegreerd beleid

Evaluatie van het Nederlandse beleid m.b.t. de Westelijke Balkan (2004-2008) | IOB evaluatie # 359

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | n.v.t. | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | n.v.t. | | | |

IOB evalueerde het brede beleid voor de Westelijke Balkan. Dat beoogde vrede, stabiliteit en duurzame ontwikkeling te bevorderen. IOB lette vooral op de mix van instrumenten die werden ingezet: ontwikkelingssamenwerking, politieke en diplomatieke druk en dialoog, economische samenwerking en inzet van militairen en politiemensen. Het ging om een regionale benadering, gebaseerd op geïntegreerd beleid.

| 20 |

Doelmatigheid

IOB concludeerde dat de doelmatigheid op beleidsniveau laag was. Door de spreiding van ontwikkelingsactiviteiten in alle landen van de Westelijke Balkan, de zeer verschillende instrumenten en de onduidelijk gedefinieerde regionale benadering, stegen de coördinatiekosten, zonder dat de meerwaarde hiervan werd aangetoond.

Doeltreffendheid

IOB kon de inzet niet relateren aan de Nederlandse beleidsdoelstellingen in de regio. Dit kwam doordat ze niet operationeel waren gedefinieerd en daardoor moeilijk te meten. Bovendien kon IOB de Nederlandse inzet niet scheiden van die van andere internationale actoren. De positieve ontwikkeling die de regio doormaakte in termen van stabiliteit en welvaart waren echter mede het resultaat van de gezamenlijke inspanningen van de internationale (donor)gemeenschap en konden daarom ook aan de Nederlandse inzet worden toegeschreven.

Relevantie

De meeste onderzochte ontwikkelingsprojecten waren relevant. Ze droegen bij aan het oplossen van in de regio voorkomende problematiek van vluchtelingen en ontheemden, milieu, private sectorontwikkeling en de rechtsstaat.

Hoofdbevindingen

IOB concludeerde dat de regionale benadering en het geïntegreerde beleid alleen op papier hand in hand gingen. In de praktijk werd er maar op één beleidsonderdeel (beperkt) regionaal gewerkt, namelijk dat van de ontwikkelingssamenwerking. Meeromvattend geïntegreerd beleid werd hoogstens op bilateraal niveau toegepast.

Met het geïntegreerde beleid beoogde Nederland om de verschillende instrumenten van buitenlands beleid gecombineerd of samenhangend in te zetten. Dat vereiste een goede afstemming tussen de voor de verschillende beleidsonderdelen verantwoordelijken, maar het concept was weinig doordacht en kende geen duidelijk ambitieniveau. Daardoor konden degenen die het beleid moesten uitvoeren, dat verschillend interpreteren. Zij zetten instrumenten wel gelijktijdig in maar zonder synergie te creëren.

De regionale benadering miste eenduidigheid. Zij had verschillende doelen tegelijk en er lagen verschillende ideeën en visies aan ten grondslag. De benadering ging in tegen de trend in het Nederlandse beleid om het aantal partnerlanden en het aantal sectoren per partnerland te verminderen. Bovendien kwamen er weinig regionale projectvoorstellen.



Beleidsartikel 3

Versterkte Europese samenwerking

Versterking van de Raad van Europa

Beleidsdoorlichting Vijf jaar Top van Warschau | IOB evaluatie # 346

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | n.v.t. | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | n.v.t. | | | |
| Coherentie | | | | |

IOB nam door documentstudie en interviews de Nederlandse inzet binnen de Raad van Europa onder de loep. Daarbij stonden de volgende prioriteiten centraal: concentratie op de kerntaken van de Raad (mensenrechten, democratie en rechtsstaat); hervorming van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens; samenwerking tussen de Raad van Europa en de Europese Unie en tussen de Raad en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE); de rechten van vrouwen en kinderen en de rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT).

Hoofdbevindingen

IOB constateerde dat de inzet op de meeste onderzochte dossiers groot en grotendeels effectief was. Nederland wees de Raad van Europa voortdurend op de noodzaak zich te beperken tot kerntaken en plette onder meer voor verschuivingen in het budget. Dit had in zoverre effect, dat het budget voor het Europese Hof voor de Rechten van de Mens fors omhoog ging. Nederland plette, met andere actoren, voortdurend voor een vermindering van de werklast van het Hof, zoals beperking van het aantal zaken, vereenvoudiging van procedures en tenuitvoerlegging van arresten. Nederland speelde daarbij een grote rol. Enkele maatregelen werden doorgevoerd, maar daarmee werd de achterstand niet weggewerkt.

Nederland deed, mede op instigatie van de Eerste Kamer, veel om dubbelwerk door de Raad van Europa en de Europese Unie te voorkomen. Dit leidde er onder meer toe dat het in 2007 opgerichte grondrechtenbureau van de EU een beperkt mandaat kreeg. De keerzijde hiervan is dat het grondrechtenbureau een instrument mist, waarmee de EU-lidstaten elkaar kunnen wijzen op tekortkomingen in de naleving van de mensenrechten. Nederland besteedde weinig aandacht aan het samenwerkingsdossier Raad van Europa - OVSE.

Relevantie

De Raad van Europa vormde geen prioriteit voor de politieke leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De inzet binnen deze Raad voor het mensenrechtenbeleid was bescheiden in verhouding tot de inzet daarvoor binnen andere fora.

Doeltreffendheid

Het resultaat van de inzet binnen de Raad van Europa stemde over het algemeen overeen met wat was beoogd. In de onderhandelingen over verdragen betreffende vrouwenrechten en kinderrechten verzorgde het ministerie van Justitie (nu Veiligheid en Justitie) de Nederlandse inzet. Gezien de tekst van het verdrag tegen seksueel misbruik van kinderen en het verdrag betreffende geweld tegen vrouwen deed het dat goed. Nederland zorgde er ook voor dat het dossier betreffende de rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT) veel aandacht kreeg, maar deze aandacht werd nog niet verankerd binnen de organisatie. De tekst van een LHBT-aanbeveling was zwakker dan beoogd, maar werd wel met algemene stemmen aangenomen. Over het monitoren van de opvolging ervan kwamen geen afspraken. Nederland stelde het LHBT-dossier bij bilaterale ministeriële of hoogambtelijke bezoeken aan Rusland steeds aan de orde. Het ministerie van OCW financierde een grootschalig onderzoek naar de positie van LHBT in de lidstaten van de Raad. Het ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteunde enkele LHBT-projecten.

| 23 |

Doelmatigheid

IOB heeft de doelmatigheid van de financiële middelen en de personele inzet niet onderzocht.

Duurzaamheid

Duurzaamheid is, behoudens een aspect van het LHBT-dossier, niet onderzocht.

Coherentie

IOB constateerde een gebrek aan een overkoepelende visie op de Europese instellingen, waarbij de rol en de positie van elk in kaart werden gebracht. Binnen het mensenrechtenbeleid op het gebied van de rechten van vrouwen en kinderen ontbrak het aan aandacht voor de Raad van Europa. Ook werden instructies voor de inzet binnen de Raad niet altijd tijdig afgestemd met de relevante afdelingen van Buitenlandse Zaken en met overige departementen.



Beleidsartikel 4

Meer welvaart, eerlijkere
verdeling en minder armoede

Capaciteitsontwikkeling

Evaluation of the Dutch support to capacity development: Facilitating resourcefulness | IOB evaluatie # 336

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | n.v.t. | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | n.v.t. | | | |

IOB bestudeerde hoe en onder welke omstandigheden de steun van de internationale donorgemeenschap aan capaciteitsontwikkeling effectief is. Nederland en gelijkgezinde donoren besteedden daar een kwart van al hun fondsen aan. Het werd een syntheserapport, dat IOB baseerde op 26 casestudies, die zij weer in zeven evaluaties liet verwerken. Daarin passeerden onder andere die van PSO Capaciteitsopbouw in Ontwikkelingslanden, het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie NIMD en de Commissie Milieueffectrapportage CMER.

Hoofdbevindingen

IOB had niet de intentie om een representatieve steekproef te presenteren uit het gehele scala van programma's ondersteund door Nederlandse ngo's en trok dan ook geen conclusies over de algemene effectiviteit van de programma's. IOB presenteerde wel relevante bevindingen en trok hier lessen uit.

Relevantie

IOB constateerde dat donorfianciering uitermate belangrijk was voor zuidelijke organisaties, zowel publieke als niet-gouvernementele organisaties en van grote invloed op hun voortbestaan. De organisaties waren zich bewust van het grote belang en hun afhankelijkheid van externe financiering.

De Nederlandse ontwikkelingsorganisaties ontplooiden een breed scala aan benaderingen voor capaciteitsversterking. Daarvan bleek (core)financiering van groot belang: In enkele gevallen betrof deze 60 tot 90 procent van de jaarlijkse begroting van partnerorganisaties. Deze organisaties hadden waardering voor deze steun, ook vanwege het lange termijnkarakter en de flexibiliteit.

Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid kan gunstig zijn voor de ondersteuning van capaciteitsopbouw. Toch werden de

mogelijkheden maar gedeeltelijk benut, want het ministerie slaagde er nog niet optimaal in het beleid te operationaliseren en deel van het algemene beleid te maken. Dit resulteerde in gebrekkige coördinatie en ineffectief management van de steun voor capaciteitsontwikkeling. Jammer genoeg werd hierdoor de positieve lijn uit de jaren negentig niet doorgezet. Die was toen te danken aan de delegatie van verantwoordelijkheden aan ambassades (1996, Herijking van het buitenlandse beleid) en aan de geleidelijke invoering van de sectorale benadering (1996) en het einde van 'klassieke' technische assistentie (1999). Een ernstige zwakte, aldus IOB, was het gebrek aan follow-up om Nederlandse steun voor capaciteitsontwikkeling wijdverbreid en congruent te maken.

Doeltreffendheid

De meeste zuidelijke organisaties versterkten ten minste enkele kerncapaciteiten, waaronder hun vermogen om te handelen en zich in te zetten (*to commit and act*) en hun vermogen om relaties met externe actoren aan te gaan (*to relate*). Ze bereikten minder resultaten waar het ging om het leveren van producten en diensten (*to deliver*), hun aanpassings- en vernieuwingsvermogen (*to adapt and self-renew*) en hun vermogen om de samenhang in hun organisatie te houden (*to achieve coherence*). Hoe de versterking van kerncapaciteiten partnerorganisaties hielp hun doelen te bereiken, bleef onduidelijk. Volgens IOB kwam dit vooral doordat zij weinig betrouwbare gegevens over hun resultaten verzamelden.

Uit enkele casestudies bleek dat donorfianciering de stimulans verminderde om lokale middelen aan te boren.

Een andere opvallende bevinding was dat contextuele factoren en het functioneren van de interne organisatie belangrijker bleken voor capaciteitsversterking dan donorstun.

Duurzaamheid

Zuidelijke organisaties moesten leren inspelen op veranderingen in hun context en in de problemen en de vragen van doelgroepen. IOB ziet capaciteitsopbouw daarom als een continu, vanzelfsprekend proces voor organisaties om relevant te blijven in een zich steeds veranderende wereld.

Doelmatigheid en coherentie

n.v.t.

Commissie voor de Milieueffect Rapportage

Evaluation of Dutch support to capacity development – The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA) | IOB evaluatie # 335

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | n.v.t. | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | n.v.t. | | | |

Met de evaluatie van de Commissie voor de Milieueffectrapportage (CMER, *Netherlands Commission for Environmental Assessment*) wilde IOB inzicht bieden in de steun aan de ontwikkeling van milieueffect rapportagesystemen (MER) in ontwikkelingslanden. De Inspectie deed dat door drie casestudies (Georgië, Guatemala en Mozambique) en twee bureaustudies (Burundi en Ghana) te doen. De intentie van de evaluatie was niet om een representatieve steekproef van het gehele CMER programma te presenteren. Het trekt dan ook geen conclusies over algemene effectiviteit van het programma, maar presenteert relevante bevindingen. Deze evaluatie was één van de zeven studies die werden uitgevoerd in het kader van de evaluatie 'Dutch support to capacity development. Facilitating Resourcefulness'.

Hoofdbevindingen

Sinds 1993 ondersteunt CMER milieuministeries, andere vakministeries, ngo's en milieudeskundigen in partnerlanden. Met het versterken van milieueffect rapportagesystemen wil CMER niet alleen bijdragen aan een beter milieu, maar ook aan beter bestuur, armoedevermindering en duurzame ontwikkeling. CMER is steeds meer van ad-hoc technische assistentie naar de ontwikkeling en versterking van rapportagesystemen verschoven, inclusief wet- en regelgeving, capaciteits- en instrumentontwikkeling en assistentie bij strategische impactbeoordelingen bij controversiële, complexe en grensoverschrijdende projecten.

Relevantie

Anders dan donoren met kantoren in partnerlanden, beschikt de internationale afdeling van CMER over een kleine staf van zes professionals en een secretariaat in Nederland. Die doen, op verzoek van partners, korte missies en stimuleren eigenaarschap en vraaggericht opereren. Daarbij tracht CMER haar onafhankelijkheid te behouden.

De betrokken partijen, zo constateerde IOB, erkennen CMER's toegevoegde waarde als bemiddelaar en onderhandelaar in complexe, politiek gevoelige milieueffect rapportage (MER) processen. De meerwaarde bestaat uit technische expertise en een neutrale objectieve reputatie.

Doeltreffendheid

De steun van CMER droeg bij aan betere wet- en regelgeving voor rapportagesystemen. Door daar op in te zetten beoogde CMER een hefboomwerking op de kwaliteit van de MER-systemen te bewerken die ook zou leiden tot een transparantere besluitvorming, verbeterde categorisatie, decentralisatie en participatie van de bevolking. IOB ontdekte echter dat verbeterde wet- en regelgeving in de praktijk niet altijd betere resultaten garandeerde. Gebrek aan gedegen leiderschap binnen milieuministeries en de politieke economie van partnerlanden hadden veel invloed. Milieuministeries hebben doorgaans minder macht om wet- en regelgeving af te dwingen dan ministeries van Infrastructuur/mijnbouw/energie of investeerders.

CMER bracht veel belanghebbenden bij van het concept en proces van Impactbeoordeling (*Impact assessments*). Dit deed zij door coaching, training, het faciliteren van workshops en het delen van kennis. Op nationaal en decentraal niveau waardeerde men de door CMER ontwikkelde handleidingen en kwaliteitsstandaarden daarvoor. Die droegen bij aan de coherentie in de impact-beoordelingsrapporten en maakten milieuministeries beter bestand tegen de druk van projectontwikkelaars en investeerders bij de toekenning van vergunningen en uitkomsten van impactbeoordelingen. In CMER activiteiten ontbrak nog wel een terugkoppelingsmechanisme om resultaten te tonen. Ook de steun van CMER aan het ontwikkelen van databases en monitoring en evaluatiesystemen bleef beperkt.

Duurzaamheid

Soms kwamen de nieuwe verworvenheden op capaciteitsgebied onder druk te staan van interne factoren als stafwisselingen of leegloop, vooral in milieuministeries. Deze hadden vaak te maken met matige werkomstandigheden en machtswisselingen. Externe gebeurtenissen hadden ook invloed op de duurzaamheid van capaciteitsontwikkeling. Een voorbeeld was de Rozenrevolutie van 2003 in Georgië. De opgebouwde capaciteit in milieueffect rapportagesystemen werd toen snel afgebroken. Door het veranderde milieu- en economische denken in de politiek werd de milieuwetgeving aangepast en bestaande MER regelingen versimpeld of afgeschaft. Een andere factor was de economische groei in sommige partnerlanden. Deze leidde tot meer investeringsprojecten en daardoor meer druk op het milieueffect rapportagesysteem. Over CMER merkte IOB nog op, dat zij haar capaciteitontwikkelingswerk vooral op het nationale niveau richtte, terwijl decentralisatie in veel partnerlanden belangrijker werd.

Doelmatigheid en coherentie

N.v.t.

Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie

Evaluation of Dutch support to capacity development – The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD) | IOB evaluatie # 331

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | n.v.t. | | | |

Deze evaluatie was één van zeven studies die werden uitgevoerd in het kader van de evaluatie 'Dutch support to capacity development. Facilitating resourcefulness'. IOB baseerde haar bevindingen op onderzoek naar NIMD activiteiten in Kenia, Guatemala en Mali en bestudeerde ook institutionele aspecten van het NIMD zelf.

Hoofdbevindingen

Het NIMD werd in 2000 door zeven Nederlandse politieke partijen opgericht. Zij geven algemene ondersteuning en technische en politieke expertise. Het NIMD heeft een jaarbegroting van ongeveer EUR 10 miljoen, telt ruim dertig medewerkers, leidt programma's in zeventien landen en beheert drie regionale programma's. De organisatie heeft lokale kantoren in Guatemala en in Mozambique. NIMD's missie is steun bieden aan jonge democratieën, zodat deze een goed functionerend, duurzaam en pluralistisch partijpolitiek systeem krijgen.

Relevantie

IOB concludeerde dat partnerorganisaties het werk van NIMD waardeerden. Het opereerde vraaggestuurd, nam risico's, was flexibel en respectvol en stimuleerde partners zelf veranderingsprocessen te leiden. Over het algemeen leidden de NIMD inspanningen tot een binnenlandse agenda voor verandering in elk land waar het actief was.

Belangrijke factoren, die de veranderingen op het niveau van lokale centra voor meerpartijendemocratie en politieke partijen verklaarden, waren:

- 1 de financiële bijdrage van het NIMD op programmaniveau; die was steeds flexibel en bestemd voor de langere termijn;
- 2 sterk lokaal leiderschap, geïdentificeerd en ondersteund door het NIMD.

Andere factoren die de effectiviteit verklaren zijn:

- 3 NIMD's algemene aanpak erkende het belang van processen van binnen uit voor capaciteitsontwikkeling. De basisprincipes van eigenaarschap, inclusiviteit en het creëren van ruimte voor

lokale ontwikkelingsprocessen verklaarden mede de positieve resultaten van de landenprogramma's;

- 4 De context en de internationale banden van het NIMD met vakgenoten en andere donoren waren van groot belang. Het gebruik van centra voor meerpartijen democratie als route om donorfondsen te kanaliseren was essentieel voor de verandering van de conventionele ondersteuning aan democratiseringsprocessen.

IOB merkte wel op dat NIMD's succes afhing van de kwaliteit van zijn medewerkers en van hun vermogen om strategisch te werken en te discussiëren en constateerde dat die niet altijd waren gegarandeerd. Dit kwam door het ontbreken van een heldere strategie hoe NIMD hun partners kon ondersteunen bij capaciteitsopbouw.

Doeltreffendheid

De steun van het NIMD was bepalend voor de oprichting en ontwikkeling van centra voor meerpartijendemocratie in Kenia en Mali. De centra waren op hun beurt van cruciaal belang voor de ontwikkeling van de meerpartijendemocratie in hun land. Het *Instituto Holandés* in Guatemala (officieel een NIMD landenkantoor) speelde eveneens een belangrijke rol. Binnen politieke partijen vonden wel veranderingen plaats, maar deze waren fragiel en hadden voornamelijk betrekking op hun vermogen om relaties met externe actoren aan te gaan (*to relate*) en op hun capaciteit om producten en diensten te leveren om bepaalde doelstellingen te bereiken (*to deliver*). Zowel de centra voor meerpartijendemocratie als de politieke partijen droegen bij aan het ontstaan van een meerpartijendialoog die doorwerkte in nationale democratiseringsprocessen.

| 27 |

Doelmatigheid

IOB concludeerde dat bestuurs- en managementvraagstukken de efficiency en consistentie van NIMD Den Haag bedreigden. NIMD's capaciteit om te leren, evenals de lobby voor het veiligstellen van alternatieve financieringsmodaliteiten, vergde extra inspanning. De zeer zware taken van NIMD Den Haag mogen de bereikte resultaten in de drie landen niet in gevaar brengen, ook niet in de nabije toekomst.

Duurzaamheid

IOB concludeerde dat verdere inspanningen nodig waren om de ontwikkeling van de centra voor meerpartijendemocratie en het *Instituto Holandés* op gang te houden. Het scheppen van een functionerend, pluralistisch partijpolitiek systeem vergt jaren en succes bleek afhankelijk van factoren die partnerorganisaties noch NIMD controleerden. Aangezien politieke partijen onvoldoende in staat waren om eigen inkomen te genereren, klopten zij voor hun organisatieontwikkeling meestal bij het NIMD aan, tenzij er andere donoren waren, maar die liepen daar niet warm voor, of als de nationale overheden meer bijdroegen voor politieke partijen.

Coherentie

n.v.t.

PSO voor capaciteitsontwikkeling

Evaluation of Dutch support to capacity development – The PSO case. Synthesis report on the evaluation of the PSO programme 2007-2010 | IOB evaluatie # 332

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | n.v.t. | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | n.v.t. | | | |

Met deze evaluatie wilde IOB inzicht geven in de doeltreffendheid van de steun van de organisatie PSO voor Capaciteitsontwikkeling in Ontwikkelingslanden. Het was één van zeven studies in het kader van de evaluatie 'Dutch support to capacity development. Facilitating resourcefulness'. IOB bracht de processen en resultaten op het niveau van de partnerorganisaties en van de PSO lidorganisaties zelf in kaart. IOB baseerde haar bevindingen op casestudies van activiteiten van PSO-leden in Ethiopië, Kenia, Zuid-Afrika, Zuid-Soedan en Oeganda.

| 28 |

Hoofdbevindingen

Relevantie

Hoewel PSO ook leerprocessen voor capaciteitsontwikkeling wilde gaan begeleiden, bleef haar rol als financier voor de meeste leden de belangrijkste. De doelstellingen van het PSO-programma waren zeer ambitieus en daarbij, zo concludeerde IOB, hield de organisatie onvoldoende rekening met de tijd die nodig is om verandering teweeg te brengen. Uit de casestudies in de PSO-landen bleek verder hoe lastig het was om donoren te vinden voor specifieke capaciteitsontwikkelingsprojecten en -programma's. Als ze al werden gevonden, dan verbonden de meeste hun financiering aan de uitvoering van het betreffende programma. Daarbij hadden zij nauwelijks oog voor capaciteitsontwikkeling van binnenuit.

Doeltreffendheid

In de meeste projecten en programma's, uitgevoerd door PSO lidorganisaties, werden de beoogde verbeteringen in de capaciteiten van de zuidelijke partners verwezenlijkt. Uit de evaluatie bleek echter dat deze verbeteringen de partners slechts beperkt hielpen om hun doelstellingen en resultaten beter te halen. Hieruit maakte IOB op dat meer fundamentele capaciteitsveranderingen nodig waren.

PSO baseerde haar steun voor capaciteitsontwikkeling op directe behoeften. Daardoor werden veel capaciteitsontwikkelingsprojecten en -programma's gebaseerd op veronderstelde behoeften of op herkenbare tekortkomingen in de capaciteit van een organisatie en niet op een capaciteitsontwikkelingsplan. Knelpunten zoals gebrek aan een intern leersysteem, zwak leiderschap en slecht beheer van veranderingsprocessen, beïnvloedden de effectiviteit en de duurzaamheid van de programma's negatief. Het beheer ervan werd verder verzwakt door het gebrek aan effectieve monitoring en evaluatie, de te grote ambitie van veel programma's, onvoldoende eigenaarschap en het ontbreken van een deugdelijke strategie voor risicomanagement.

PSO lidorganisaties zagen capaciteitsontwikkeling als een prioriteit en de individuele medewerkers werkten er hard aan, maar dit resulteerde nog niet in professionele capaciteitsontwikkeling ter ondersteuning van de zuidelijke partners. De door het PSO kantoor gevolgde strategie van faciliteren en experimenteel- en tweede orde leren leidde op de korte termijn niet tot vooruitgang.

Duurzaamheid

Het bleek lastig om, als een partnerorganisatie sterker was geworden, de gewonnen capaciteit vast te houden. IOB ontdekte bijna geen partnerorganisaties met een duidelijke visie of strategie om hun eigen capaciteitsontwikkeling te sturen. Deze leemte werd nog voelbaarder door zwaktes binnen PSO-lidorganisaties zelf.

Doelmatigheid en coherentie

n.v.t

Budgetsteun in Zambia

Between high expectations and reality: an Evaluation of budget support in Zambia | IOB evaluatie # 356

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | | | | |

IOB onderzocht samen met Duitse en Zweedse zusterorganisaties de impact van begrotingssteun aan Zambia. Tussen 2006 en 2010 ontving de Zambiaanse overheid jaarlijks gemiddeld 200 miljoen US dollar aan begrotingssteun. Nederland droeg daarvan in totaal EUR 44 miljoen bij. In 2009 was deze hulpvorm goed voor 9 procent van de overheidsbegroting en 20 procent van de bilaterale hulp. Door de economische groei daalde het relatieve belang van de totale hulp voor de begroting van 30 procent in 2006 tot minder dan 20 procent in 2010.

Doelmatigheid

Het instrument van begrotingssteun droeg in beginsel bij aan een meer doelmatige hulp en dat de transactiekosten, zowel voor de Zambiaanse overheid als voor de donoren, daalden. Het effect was beperkt doordat het slechts om een klein deel van de totale bilaterale hulp ging. Daardoor bleven de totale coördinatielasten hoog.

Coherentie

IOB concludeerde dat donoren meer hadden kunnen bereiken als zij eensgezinder waren opgetreden. Nu wedijverden ze te veel om eigen prioriteiten gerealiseerd te krijgen. Daardoor gaven ze soms tegenstrijdige signalen af.

Duurzaamheid

Algemene begrotingssteun leidt in beginsel tot meer duurzame veranderingen dan projecthulp. De evaluatie geeft daarvan voorbeelden. De praktische toepassing van het instrument is echter te veel onderhevig aan politieke factoren in donorlanden en te weinig gebaseerd op ontwikkelingen in de partnerlanden. Dit ondergraaft de duurzaamheid..

Hoofdbevindingen

Relevantie

IOB concludeerde dat begrotingssteun uitermate relevant was, omdat het de Zambiaanse overheid in staat stelde aanzienlijk meer te investeren in een aantal sociale voorzieningen. Het instrument heeft de eigen belastinginning niet verdrongen.

Doeltreffendheid

Uit de evaluatie blijkt dat begrotingssteun effectief kan zijn, mits de overheid verantwoordelijkheid neemt voor noodzakelijke hervormingen en investeringen. Het instrument droeg bij aan bestuurlijke verbeteringen, zoals het op orde brengen van het financieel beheer, een transparanter begrotingsproces en versterking van de positie van de Rekenkamer. Donoren hadden echter weinig invloed op andere hervormingen, zoals een steviger aanpak van corruptie en een versterking van de democratie. De begrotingssteun had wel een positief effect op de uitgaven in sectoren als de gezondheidszorg en het onderwijs, iets waarvan vooral de armste regio's en huishoudens profiteerden. De armoede nam echter maar weinig af. De overheid besteedde hieraan te weinig aandacht en voor zover zij dat wel deed was het weinig effectief. Tegelijkertijd is het niet realistisch te veronderstellen dat enkele jaren economische groei volstaan om de armoede op het platteland fors te verlagen.

Schuldverlichting in Nigeria

Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen. Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria | IOB evaluatie # 345

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | | | | |

In een akkoord uit 2005 schold de Club van Parijs Nigeria USD 18 miljard aan schulden kwijt en betaalde Nigeria zelf USD 12 miljard bij. Het akkoord was omstreden, ook in Nederland: Nigeria had dan wel sinds 1999 een democratisch gekozen president, maar het had ook olie en stond bekend om zijn corruptie en zwak bestuur. IOB evalueerde de invloed van de schuldenkwijtschelding op Nigeria's economische ontwikkeling en armoedebestrijding.

| 30 |

Hoofdbevindingen

Eind 2004 had Nigeria een buitenlandse schuld van USD 34 miljard, waarvan USD 30 miljard aan de Club van Parijs. De veertien crediteuren voerden jaren lang onderhandelingen met het Afrikaanse land, tot er uiteindelijk in 2005 een akkoord kwam.

Doelmatigheid

IOB constateerde dat de kwijtschelding positieve effecten had op de economische groei en de armoedevermindering. Het volledig elimineren van de schuld aan de Club van Parijs maakte de resterende buitenlandse schuld zeer draagbaar en dat hielp weer om de effecten van de crisis van 2009 op te vangen. De belangrijkste bevinding was echter dat het land al voor het sluiten van de overeenkomst over schuldverlichting was begonnen zijn beleid te verbeteren en daar daarna mee doorging.

Doeltreffendheid en relevantie

Belangrijke crediteuren hadden de president van Nigeria weten te overtuigen dat een beleidsomslag noodzakelijk was om überhaupt over kwijtschelding te spreken. Dit gaf de duw voor het doorvoeren van hervormingen, zoals sparen, het niet direct uitgeven van extra olie-inkomsten, het verbeteren van het beheer van de overheidsfinanciën en de staatsschulden, corruptiebestrijding en een consolidatieprogramma voor de banken. Dankzij dit verbeterde macro-economisch beleid werd een IMF programma

mogelijk, dat voorwaarde was voor een schuldenakkoord. Door dit programma bleef het macro-economisch beleid in de jaren ná de overeenkomst grotendeels op de goede weg. De corruptie verminderde en het vertrouwen van buitenlandse investeerders nam toe.

Een ander resultaat van het akkoord was de instelling van een virtueel armoedefonds. Daarin stortte de overheid de jaarlijks bespaarde schuldendienst van USD 1 miljard om die aan armoedebestrijding te besteden. Dit leverde in het gehele land bescheiden extra investeringen op in het onderwijs, de gezondheidszorg en water. Bovendien werd het fonds door zijn planmatige en transparante werkwijze een voorbeeld voor ministeries en deelstaten.

Duurzaamheid

In de jaren daarna bleken sommige beleidshervormingen blijvend, andere waren dat minder. De oliespaarrekening bewees haar nut in 2009, toen de exportinkomsten ver terugvielen, maar werd ook vaak zonder economische noodzaak aangesproken en bleek eind 2010 vrijwel leeg. In 2011 begon de regering weer reserves op te bouwen en richtte hiertoe een nieuw fonds op. Het armoedefonds zal, vanwege de brede steun van het parlement en van de net herkozen president en de deelstaten, voorlopig blijven bestaan. De duurzaamheid van de positieve effecten staat op valt met de stabiliteit van het land.

Coherentie

Naast een bijdrage aan groei en armoedevermindering, diende het akkoord met Nigeria voor de schuldeisers nog andere doelen. Want deze schuld was niet zozeer economisch, als wel politiek onhoudbaar. Zij stond een goede relatie met de crediteuren in de weg. De laatste hebben belang bij een goede relatie met het land, zowel politiek (strijd tegen het internationale terrorisme) als economisch (olieaanvoer, andere handel en investeringen). De crediteuren kregen een bedrag terug, dat ze anders op korte termijn nooit zouden hebben ontvangen.

Verklaring van Parijs over de Effectiviteit van de Hulp

Evaluation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness – Phase 2 | **Multipartner evaluatie**

In deze multipartner evaluatie beantwoordden IOB en andere deelnemers vragen over contextfactoren die het uitvoeren van de Verklaring beïnvloedden en over de invloed van de Verklaring op het effectiever maken van hulp en daarmee op de ontwikkeling in partnerlanden. Het rapport is een synthese van de bevindingen uit de evaluaties in 22 partnerlanden, studies van achttien donoren en multilaterale ontwikkelingsorganisaties en zeven thematische onderzoeken. De donoren en partnerlanden betrokken het evaluatierapport bij hun inzet op de High Level Meeting on Aid Effectiveness in november 2011 in Busan, Korea.

Hoofdbevindingen

Ruim honderd partnerlanden, bilaterale donoren en internationale organisaties tekenden in 2005 de Verklaring van Parijs over de Effectiviteit van de Hulp. De Verklaring bevat vijf samenhangende principes: partnerlanden zijn baas over hun eigen ontwikkelingspad (ownership). Donoren stemmen hun plannen af op het pad dat een partnerland kiest en passen zich aan aan de daar geldende nationale procedures bij de hulpuitvoering (alignment). Donoren stemmen hun inspanningen op elkaar af (harmonisation). Hulp maakt een verschil en dringt armoede terug (managing for results) en zowel partnerlanden als donoren werken transparant en hebben een wederzijdse verantwoordingsplicht (mutual accountability). De officiële hulp aan partnerlanden betreft een betrekkelijk klein deel van de voor hun ontwikkeling beschikbare geldstromen en de Verklaring van Parijs gaat maar weer over een beperkt deel van die officiële hulp op wereldniveau. De steun van nieuwe donoren als China en India en de Zuid-Zuid samenwerking vallen er bijvoorbeeld buiten.

Relevantie

In het rapport concludeerden IOB en andere evaluatoren dat de principes, verplichtingen en doelen van de Verklaring van Parijs onveranderd relevant en nuttig bleven en ertoe bijdroegen dat de hulp op wereldschaal langzaam maar zeker effectiever werd gegeven en ontvangen. In vergelijking met 25 jaar geleden werd hulp transparanter en minder donor gestuurd.

Doelmatigheid

Door de Verklaring van Parijs voelden partnerlanden en donoren zich gestimuleerd verder te gaan met hulphervormingen die zij al in gang hadden gezet. Volgens de evaluatoren verschilden het niveau en de snelheid ervan wel sterk per partnerland en per donor. Opvallend was, dat de partnerlanden meer inzet toonden bij het toepassen van de principes uit de Verklaring en hierin ook meer voortgang boekten dan donoren en internationale organisaties, hoewel de laatsten betere middelen hadden om te hervormen. Dat de Verklaring in een relatief korte periode toch effect had in partnerlanden en onder donoren en hulporganisaties is geen geringe prestatie. De uitvoering van de Verklaring leidde tot sterkere hulpartnerschappen.

Volgens de evaluatoren bleef er nog veel werk om de hulp verder volgens de principes van de Verklaring te modelleren:

- Steun op het allerhoogste politieke niveau in donor- en partnerlanden voor de Verklaring is essentieel. Deze steun dient ook te komen uit het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en de bankwereld.
- De ontwikkelingspartners dienen harder te werken aan transparantie, het over en weer verantwoording afleggen en het gezamenlijk met risico's omgaan.
- Partnerlanden dienen meer leiderschap te tonen bij het verwezenlijken van de Verklaring in eigen land. Dat houdt in dat zij strategieën en prioriteiten voor capaciteitsversterking opstellen, zich sterker richten op armoedebestrijding en het voorkomen van uitsluiting en corruptie en dat zij de wetgevende macht, het maatschappelijk middenveld en de private sector meer bij de hulp betrekken.
- Donorlanden dienen zich aan hun beloftes tot hulphervorming te houden. Zij moeten opener worden over eigen fouten en over de risico's in het hulpvak. Ook moeten zij druk op elkaar durven uitoefenen om de principes uit de Verklaring van Parijs verder in te voeren.

In vergelijking met andere donoren deed Nederland het heel behoorlijk. Ons land moet wel oppassen dat het vasthouden aan eigen thematische doelen binnen de bilaterale hulp niet strijdig wordt met het in de Verklaring bepleite principe van eigenaarschap van partnerlanden en de sectorale arbeidsdeling onder donoren.

Verbeteren van voedselzekerheid

Improving food security. A systematic review of the impact of interventions in agricultural production, value chains, market regulation, and land security | IOB evaluatie # 363

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | n.v.t. | | | |

In deze systematische overzichtsstudie combineerde IOB informatie over interventies voor productieverhoging, ontwikkeling van waardeketens, betere marktregulering en versterking van grondrechten. IOB selecteerde daarvoor 38 casestudies en 46 andere overzichtsstudies om de bevindingen uit de casestudies in een breder perspectief te kunnen plaatsen. Hoewel dit aantal voor een overzichtsstudie over een dergelijk breed onderwerp bescheiden was, leverde het geheel toch interessante inzichten op.

Hoofdbevindingen

De recente toename van het aantal ondervoede mensen tot meer dan een miljard wereldwijd en de gelijktijdige stijging van de voedselprijzen tussen 2008 en 2010, maakten de vraag naar de doeltreffendheid van hulp voor voedselzekerheid opnieuw relevant.

Doeltreffendheid

In Azië werd de landbouwproductie spectaculair verhoogd. Dit was niet alleen het gevolg van hogere opbrengsten per hectare, maar ook van een hogere arbeidsproductiviteit. Deze leidde weer tot lagere productiekosten en daarmee tot lagere voedselprijzen, dat weer gunstig was voor de armste consumenten. Tegelijkertijd compenseerden producenten hun lage prijzen met verhoogde productie en met inkomen van buiten de landbouw. Het ontwikkelen van waardeketens verhoogde het inkomen van boeren, maar IOB vond weinig aanwijzingen dat ook armere boeren hiervan profiteerden. De hervormingen van de marktregulering leverde matige resultaten op, als dit slechts inhield dat het importeren van voedsel gemakkelijker werd en de ondersteuning aan boeren werd verminderd. De resultaten waren beter, als de overheid geleidelijk taken overdroeg naar (nieuwe) instituties en de private sector. In China en Vietnam hielp het dat de regeringen landgebruiksrechten verbeterden.

Daarmee moedigden zij boeren aan om te investeren. De beste resultaten werden bereikt door combinaties van interventies.

Doelmatigheid

IOB kon de doelmatigheid slechts voor een aantal interventies vaststellen en vond die over het algemeen goed. Deze bevinding was voor een groot deel gebaseerd op het aantal mensen dat van de interventies profiteerde. Zo bleken miljoenen boeren, die last hadden van productieverliezen, te zijn bereikt met enkele interventies met ziekteresistent plantmateriaal of vaccinaties tegen runderziekten. De ingeschatte baten per ontvanger wogen ruimschoots op tegen de geïnvesteerde kosten.

Duurzaamheid

De technische duurzaamheid was zwak bij enkele onvoldoende afgestemde technologieën, zoals gewasvariëteiten die niet geïntroduceerd werden, irrigatiemethoden die in droge jaren niet werkten, of bodem- en waterconserveringsmaatregelen die in nattere gebieden niet succesvol bleken te zijn. De milieuduurzaamheid was zwak bij watervervuiling en overexploitatie van grondwater door irrigatie. Financiële duurzaamheid was zwak in situaties waar geen mechanismes waren die de jaarlijks terugkerende kosten konden dekken.



Beleidsartikel 5

Toegenomen menselijke
ontplooiing en sociale
ontwikkeling

Nederlandse steun aan basisonderwijs

Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999–2009 | IOB evaluatie # 353

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | n.v.t. | | | |

IOB baseerde deze beleidsdoorlichting op evaluaties in de partnerlanden Oeganda, Zambia, Bangladesh en Bolivia, literatuurstudie, externe evaluaties van zes Nederlandse ngo's die met Nederlands geld basisonderwijs steunden en een analyse van Nederlandse uitgaven aan basisonderwijs tussen 1999 en 2009 (ruim EUR 3,5 miljard). (Basisonderwijs omvat hier niet alleen het formele basisonderwijs, maar alle vormen van formeel en informeel basisonderwijs en lager vervolgonderwijs).

Hoofdbevindingen

IOB concludeerde dat Nederland in de geëvalueerde periode een belangrijke bijdrage leverde aan meer en beter basisonderwijs in ontwikkelingslanden. Toch blijft er veel te doen. De huidige uitdagingen vereisen meer doelgerichte steun van Nederland, gericht op het aanbieden van kwaliteitsonderwijs aan de laatste tien procent kinderen die nog niet naar school gaan.

Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft hier de manier waarop de steun gegeven werd. De Nederlandse bijdrage aan basisonderwijs was flexibel en gericht op lange termijnfinanciering van partnerlanden en multilaterale organisaties zoals UNICEF en het *Education for All Fast Track Initiative*. Nauwe samenwerking met nationale overheden, maar ook aanvullende steun aan het maatschappelijk middenveld was essentieel in deze sector. Een nadeel van de sectorale benadering was het centrale en aanbodgerichte karakter van de interventies; die sloot niet altijd even goed aan bij de vereisten op schoolniveau. Ook de verdeling van middelen kon vaak efficiënter. In het geheel genomen leed de doelmatigheid ook doordat onderwijs sinds 2007 geen prioriteit meer is in het Nederlandse hulpbeleid en het ten dienste staat van andere prioriteiten, waardoor het wel breder werd maar ook versnipperd raakte.

Doeltreffendheid

Mede dankzij Nederlandse hulp gingen meer kinderen, ook meisjes en kinderen uit kansarme groepen, naar school. Volgens UNESCO nam in 1999 in de armste landen 64 procent van de kinderen deel aan basisonderwijs, in 2008 was dat 82 procent. Wel moet er nog veel gebeuren. Nog steeds gaan veel kinderen niet naar school en is de kwaliteit van veel onderwijs ondermaats. Investerings zouden meer effect hebben gehad als er meer aandacht was geweest voor het opleiden van docenten, management en schoolinspecties. Verder zou voor specifieke groepen, bijvoorbeeld in rurale gebieden, meer naar specifieke knelpunten, ook die buiten de onderwijssector, gekeken moeten worden.

Relevantie

IOB concludeerde dat de Nederlandse steun aan basisonderwijs zeker relevant was gezien de toestand van de onderwijssector in de meeste ontwikkelingslanden. Bovendien blijkt uit internationaal onderzoek dat onderwijs een cruciale rol speelt in de sociaaleconomische ontwikkeling op persoonlijk en landelijk niveau. Zo werd bijvoorbeeld aangetoond dat onderwijs voor vrouwen en meisjes een belangrijke rol speelt in het bevorderen van hun gezondheid en die van hun kinderen. Ook toonden onderzoekers aan dat goed onderwijs de economische groei van een land positief beïnvloedt.

Duurzaamheid

Nederland investeerde in het verbeteren van de capaciteit van nationale onderwijssystemen, bijvoorbeeld door steun aan versterking van ministeries en lokale ngo's. In veel partnerlanden bleef, vooral op decentraal niveau, de capaciteit van het onderwijssysteem toch een zwak punt. Ook al stegen de eigen bijdragen van nationale overheden in het algemeen, toch bleven partnerlanden voor cruciale componenten van hun onderwijsstrategieën vaak afhankelijk van financiering van donoren. Terwijl Nederland en ook veel andere donoren zich terugtrekken uit de sector, blijven de knelpunten op gebied van toegang en kwaliteit van onderwijs groot. De continuïteit van de behaalde resultaten is daarom onzeker.

Basisonderwijs in Bolivia

Unconditional trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000–2009) | IOB evaluatie # 350

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | | | | |

Deze evaluatie werd uitgevoerd als onderdeel van de beleidsdoorlichting Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999–2009. Nederland steunt de onderwijssector in Bolivia sinds 1993. Tussen 2001–2009 bedroeg de hulp EUR 101 miljoen. Daarvan ging 68 procent naar de Boliviaanse overheid. De context werd gekenmerkt door politieke instabiliteit (bijvoorbeeld: elf onderwijsministers in tien jaar tijd).

| 36 |

Hoofdbevindingen

Relevantie

De Nederlandse bijdrage aan basisonderwijs in Bolivia was relevant voor het overheidsbeleid en de noden van het land. De doelstellingen ervan stemden overeen met de doelstellingen en strategieën van de Boliviaanse overheid. Nederland toonde zich een groot voorstander van elgenaarschap, richtte zijn hulp op de behoeften van Bolivia en lette op de interactie tussen onderwijs en productieve sectoren. IOB concludeerde dat de overheid en donoren als Nederland actiever hadden moeten reageren op teleurstellende resultaten op schoolniveau.

Doelmatigheid

Doelmatigheid in deze evaluatie betrof vooral de vormgeving van de steun. Meer dan andere donoren zette Nederland zich in om de sectorale benadering en de principes uit de Verklaring van Parijs toe te passen. Dit had dit echter gecombineerd moeten worden met een effectievere monitoring en betere verantwoording door de Boliviaanse overheid. Wat de doelmatigheid van de Boliviaanse onderwijssector betrof, wees IOB op de beperkingen van het decentralisatieproces en de daaruit voortvloeiende verschillen in uitgaven per student in verschillende delen van het land; deze waren niet verbonden met armoede.

Doeltreffendheid

Omdat IOB geen informatie kon verzamelen over de ontwikkeling van de kwaliteit van het onderwijs tijdens de evaluatieperiode, kon zij de doelmatigheid van de Nederlandse bijdrage niet vaststellen. Dat de toegang tot onderwijs in de afgelopen jaren toenam, vooral in rurale gebieden en vooral voor meisjes en achtergestelde bevolkingsgroepen, was niet te herleiden tot het onderwijsbeleid en heeft waarschijnlijk vooral te maken met de economische groei in het land.

Duurzaamheid

De afbouw van het Nederlandse onderwijsprogramma was een gevolg van de beëindiging van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Hoewel de eigen bijdrage van de Boliviaanse overheid tijdens de evaluatieperiode sterk steeg, bleef deze afhankelijk van donoren als Nederland voor de financiering van cruciale onderdelen van haar onderwijsstrategie. Tijdens de evaluatieperiode verbeterde de capaciteit van het ministerie van Onderwijs, concludeerde IOB, maar Nederland had een nog grotere rol kunnen spelen door effectiever monitoren van de voortgang.

Coherentie

Nederland gebruikte zijn steun aan lokale ngo's en multilaterale organisaties om problemen die de overheid onvoldoende aandacht gaf, bijvoorbeeld in het beroepsonderwijs, op innovatieve wijze aan te pakken. Daarbij speelde de ambassade een rol in het coördineren van de activiteiten van door Nederland gesteunde ngo's. Ook zorgde de ambassade voor coherentie tussen haar onderwijsprogramma en het programma duurzame economische ontwikkeling.

Basisonderwijs in Bangladesh

The two-pronged approach: Evaluation of Netherlands support to primary education in Bangladesh | IOB evaluatie # 349

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | | | | |

IOB baseerde haar onderzoek op een gemengde methodebenadering van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. De evaluatie was één van de bouwstenen voor de algemene beleidsdoorlichting Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999–2009.

Hoofdbevindingen

Nederland voerde een tweesporenbeleid en steunde zowel formeel primair onderwijs, via het *second Primary Education Development Programme (PEDP-II)* van het Ministerie van *Primary and Mass Education*, als informeel primair onderwijs, dit laatste vooral via de ngo BRAC.

Relevantie

IOB constateerde dat Nederland zijn steun bij knelpunten en prioriteiten van de nationale overheid liet aansluiten: toegang voor moeilijk bereikbare kinderen en onderwijskwaliteit. IOB onderschreef het belang van goed onderwijs voor onder andere landbouwontwikkeling en family planning. Steun van buitenaf leidde tot extra onderwijsinvesteringen door de overheid zelf. IOB concludeerde ook dat, zolang de opbouw van een overheidsonderwijssysteem gaande is, steun via een ngo als BRAC effectief kan zijn.

Doeltreffendheid

IOB kwam met verschillende bevindingen: De inschrijving- en aanwezigheidsratio's in overheidsscholen waren verbeterd. BRAC scholen scoorden op deze punten nog beter. Sinds 2005 bestaat er gendergelijkheid in het lager onderwijs. Zowel de overheid als BRAC en andere ngo's droegen hieraan bij. Meisjes deden het beter dan jongens: meer meisjes maakten de basisschool af en hun resultaten waren over het algemeen beter. Wel gingen veel kinderen pas op latere leeftijd naar school; dit verminderde hun kans op afronding ervan.

Voor de tien procent allerarmsten bleef de toegang een probleem. Verbetering van schoolinfrastructuur alleen was onvoldoende om dit te veranderen. Ondanks het feit dat

onderwijs gratis was, maakten ouders nog aanzienlijke kosten. Er was onvoldoende bekend over de werkelijke invloed van het beurzenprogramma van de overheid op de laagste inkomensgroepen. Wel werd de schoolinfrastructuur beter. Onderwijsmateriaal was beschikbaar. Leraren waren opgeleid en werden bijgeschoold. Hun relatie met kinderen was verbeterd. Uit resultaten van schooltesten bleek dat de leerprestaties tussen 2002 en 2008 waren verbeterd, vooral op BRAC scholen en in reguliere overheidsscholen. Hierbij speelden sociaaleconomische factoren, privé bijles en coachen binnen de school een belangrijke rol. Tot slot, zo zag IOB, was de samenwerking tussen overheid en ngo-sector in het onderwijs – één van de gedachten achter het Nederlandse tweesporenbeleid in de onderwijssector – ten dele verwezenlijkt.

Doelmatigheid

IOB stelde vast dat Nederland de beslissing om het overheidsprogramma te steunen goed had overwogen. Nederland benadrukte, samen met andere donoren, het belang van transparantie en verantwoordingsplicht en besteedde veel aandacht aan het vermijden van financiële risico's. Dit wierp vruchten af: het oneigenlijke gebruik van fondsen bleef zeer beperkt en, als het toch voor kwam, werd er effectief opgetreden. IOB gaf verder aan, dat de kosten per kind op overheidscholen hoger waren dan op BRAC-scholen. Hier ronden leerlingen het reguliere programma van vijf jaar in vier jaar af. IOB concludeerde dat sectorale budgetsteun voor onderwijs niet tot een daling van de transactiekosten voor donoren leidde. Monitoring, evaluatie en rapportage werden in de loop der jaren verbeterd, maar verdere stappen bleven noodzakelijk.

Coherentie

Volgens IOB werkten donoren goed samen. Er was sprake van stroomlijning en harmonisatie van procedures. De Nederlandse ambassade speelde een duidelijke en erkende rol bij de onderhandelingen tussen donoren en overheid en tussen de donoren onderling.

Duurzaamheid

IOB benadrukte de grote maatschappelijke vraag naar kwaliteitsonderwijs. Hoewel opeenvolgende regeringen het belang van onderwijs erkenden, vertaalden zij dat niet naar meer budget. Dat de onderwijsuitgaven in Bangladesh toch stegen was het gevolg van een stijging van het bruto nationaal product (bnp), maar als percentage van het bnp veranderden zij nauwelijks. Ook was er binnen de onderwijsbegroting een verschuiving van basis naar secundair onderwijs. Het was de vraag of er voldoende middelen beschikbaar bleven voor de noodzakelijke verdere verbetering van de kwaliteit van het basisonderwijs en de toegang voor de laatste tien procent van de kinderen die bijna niet naar school zijn te krijgen. Daarvoor leek, naast voortzetting van donorstun op korte termijn, een herziening van het belastingstelsel op middellange termijn noodzakelijk. Continuïteit was ook een punt van zorg in het BRAC onderwijssysteem

Basisonderwijs en budgetsteun in Zambia

Unfinished business: Making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies and the role of budget support | IOB evaluatie # 352

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | | | | |

Als onderdeel van de evaluatie van begrotingssteun onderzocht IOB de effecten van de steun aan het onderwijs in Zambia. Tussen 2006 en 2010 investeerde Nederland, als één van de leidende donoren, bilateraal EUR 94 miljoen in de sector. Daarnaast was ook een belangrijk deel van de begrotingssteun van EUR 44 miljoen hiervoor bestemd. Onderwijs is in Zambia veruit de grootste overheidssector (circa 20 procent van de begroting). De begrotingssteun was ook mede gekoppeld aan het bereiken van een aantal resultaten in de sector, zoals meer kwaliteit en meer deelname van meisjes.

| 38 |

Hoofdbevindingen

Relevantie

Door jarenlange bezuinigingen verkeerde de sector aan het einde van de jaren negentig in een deplorabele toestand en was deze niet in staat om de effecten van de bevolkingsgroep op te vangen. Forse investeringen waren noodzakelijk om daar verandering in te brengen. De Nederlandse hulp droeg in belangrijke mate bij aan deze investeringen.

Doeltreffendheid

De combinatie van financiële hulp en beleidsdialoog speelde een belangrijke rol bij de verhoging van de middelen voor de onderwijssector. Tussen 2005 en 2010 steeg het onderwijsbudget reëel met 54 procent. Het geld werd gebruikt voor de verbetering van de toegang tot het onderwijs door opleiding en werving van nieuwe leerkrachten, distributie van schoolboeken en bouw van scholen en klaslokalen. Dit resulteerde in een toename van het aantal leerlingen van 2,9 miljoen tot 3,4 miljoen. Onder de armste twintig procent van de bevolking steeg het percentage schoolgaande kinderen van 51 procent in 2000 naar 73 procent in 2007. De stijging was het grootst op het platteland. Aan het basisonderwijs nemen nu bijna evenveel

meisjes als jongens deel. De impactanalyses lieten zien dat de investeringen een positief effect hadden op de onderwijsresultaten. Het aantal jongens en meisjes dat van groep 7 doorgaat naar groep 8 verdubbelde. In 2010 maakte 52 procent van de leerlingen de negenjarige basisschool af, tegen 43 procent in 2005. De kwaliteit van het onderwijs blijft een probleem, wat overigens ook een gevolg is van de sterke stijging van de onderwijsdeelname van kinderen uit achtergebleven regio's.

Doelmatigheid

Een tweede knelpunt is het bestaan van grote ondoelmatigheden. Sommige scholen hebben wel voldoende klaslokalen, maar onvoldoende onderwijzers. Andere hebben meer docenten dan klaslokalen, met als gevolg dat onderwijzers samen voor een klas staan of maar enkele uren per dag les geven.

Coherentie

De mix van sector- en algemene begrotingssteun werkte goed door de grote mate van eigenaarschap aan Zambiaanse kant en door de overeenstemming tussen overheid en donoren over doelstellingen en prioriteiten. Hierdoor verbeterden de coördinatie en samenhang in het beleid. Een probleem was dat overheid en donoren vooral investeerden in materiële zaken en onvoldoende in een stimulerende leeromgeving op scholen. Voor het platteland ontbrak een meer holistische benadering van bestaande knelpunten. Resultaten blijven achter doordat de bevolking daar nauwelijks Engels spreekt. Het alleen maar rekruteren van meer docenten helpt dan niet.

Duurzaamheid

Zoals de titel al aangeeft is veel bereikt, maar zijn de resultaten uitermate kwetsbaar. Overheid en donoren lijken 'onderwijsmoe', terwijl de komende jaren forse investeringen noodzakelijk blijven. Nederland beëindigde zijn rol zonder verzekerd te zijn van de continuïteit.

Basisonderwijsactiviteiten van Nederlandse ngo's

Leren van ngo's: Studie van de basic education activiteiten van zes Nederlandse ngo's | IOB evaluatie # 354

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | n.v.t. | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | n.v.t. | | | |

Met deze studie wilde IOB inzicht krijgen in de interventies en resultaten van zes Nederlandse ngo's, die steun gaven aan het basisonderwijs tussen 2003 en 2009 en daarvoor werden medegefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Om de effecten van hun bijdrage te meten verzamelde IOB bestaande externe evaluaties. Van de 85 evaluaties die aan minimum eisen voldeden, selecteerde IOB er 37 voor onderzoek. IOB interviewde ook sleutelfiguren.

Hoofdbevindingen

Doeltreffendheid

IOB vond voldoende bewijs dat in veel ngo-projecten de beoogde output werd gehaald. Er werden scholen gerenoveerd, klaslokalen gebouwd, gemeenschapsscholen opgezet, leerkrachten getraind, leerlingen onderwezen, ouderverenigingen ondersteund, etc. Hoeveel effect ze hadden (*outcome*) op bijvoorbeeld leerresultaten, welbevinden en ontwikkeling van scholieren, kwam in de evaluatierapporten echter niet aan de orde, zelfs niet in die waar de leerresultaten wel werden gemeten. Dit maakte het moeilijk om algemeen geldende uitspraken te doen over de effecten van Nederlandse ngo-interventies in de onderwijssector. Uit de analyse van documenten en interviews voor deze studie bleek wel dat er nog talrijke knelpunten liggen op het gebied van toegang tot en kwaliteit van basisonderwijs en op het gebied van de duurzaamheid van de ngo-interventies.

Relevantie

Onderzoek toont aan dat onderwijs een cruciale rol speelt in de sociaaleconomische ontwikkeling op persoonlijk en landelijk niveau. Bovendien kunnen ngo's een specifieke rol spelen in de sector. Uit de evaluatierapporten kwamen bijvoorbeeld gevallen van succesvol (informeel) onderwijs aan moeilijk bereikbare doelgroepen naar voren. Andere

niches waren de ontwikkeling van innovatieve en alternatieve strategieën, werken op gemeenschapsniveau en beleidsbeïnvloeding. Als belangrijkste knelpunt noemde IOB het ontbreken van strategieën voor het bereiken van verschillende doelgroepen en het op schaal brengen van innovatieve programma's.

Duurzaamheid

IOB had moeite om de duurzaamheid van de onderwijsinterventies van de ngo's te beoordelen, omdat dit aspect in de meeste evaluatierapporten ontbrak. Uit de evaluaties bleek wel dat duurzaamheidsgaranties in veel interventiestrategieën ontbraken. Hoewel waarschijnlijk minder dan het ministerie van Buitenlandse Zaken, verschuiven ngo's de komende jaren de focus van hun onderwijsprogramma's naar andere aspecten van basisonderwijs, zoals voorschools onderwijs en beroepsonderwijs. Deze zijn echter nauw verbonden met de toegang tot en kwaliteit van primair- en lager secundair onderwijs.

Kwaliteit van de MFS-I programma-evaluaties

De methodische kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsstelsel-I (2007-2010) | IOB evaluatie # 362

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | n.v.t. | | |
| Doeltreffendheid | | n.v.t. | | |
| Relevantie | | n.v.t. | | |
| Duurzaamheid | | n.v.t. | | |
| Coherentie | | n.v.t. | | |

IOB toetste de methodische kwaliteit van evaluatie-onderzoek, dat medefinancieringsorganisaties tijdens het eerste Medefinancieringsstelsel (MFS-I, 2007 tot 2010) zelf hadden ondernomen. Daartoe analyseerde en beoordeelde de Inspectie 72 programma-evaluaties van elf grotere subsidieontvangers. Met deze 72 studies was EUR 756 miljoen aan medefinancieringssubsidies gemoeid. Daarvan besloeg EUR 6,1 miljoen onderzoekuitgaven. IOB sloot de gegevensverzameling voor deze meta-evaluatie af in mei 2011. Programmaonderzoeken zijn over het algemeen breder van opzet dan evaluaties van individuele projecten. De conclusies eruit zijn vaak bruikbaar op beleidsniveau.

| 40 |

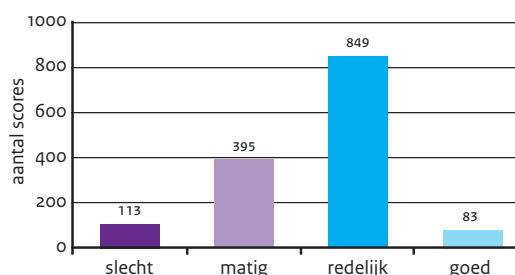
Hoofdbevindingen

Voor de beoordeling van de programma-evaluaties gebruikte IOB de drie kwaliteitscriteria uit de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE) voor de Rijksoverheid: Validiteit, Betrouwbaarheid en Bruikbaarheid. IOB operationaliseerde de criteria met tien indicatoren, die vervolgens werden uitgesplitst in twintig beoordelingscomponenten. IOB beoordeelde de 72 programma-evaluaties op elk van deze componenten, waarbij de scores konden variëren van slecht via matig en redelijk tot goed. IOB stelde de beoordelingen vast na overleg met de evaluatoren en de programmabeheerders van de betrokken medefinancieringsorganisaties en merkte uitdrukkelijk op dat de kwaliteit van evaluatieonderzoek scherp moest worden onderscheiden van de kwaliteit van de geëvalueerde programma's. Uit de beoordelingen van de evaluaties kon IOB geen conclusies trekken over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de geëvalueerde programma's.

De beoordelingen van de 72 programma-evaluaties op twintig onderdelen leverde in totaal 1.440 waarderungen op

(zie Figuur Verdeling Beoordelingsscores) IOB concludeerde dat die in twee derde van de gevallen (932, ofwel 65 procent) positief waren, dat wil zeggen *goed* of *redelijk*, terwijl die in de overige één derde van de gevallen (508, ofwel 35 procent) in meer of mindere mate te wensen overlaet. Dit waren er te veel om de programma-evaluaties te kwalificeren als een afdoende manier voor de verantwoording van de betreffende programma-uitgaven. Daarbij tekende IOB aan dat deze totalen grote verschillen tussen de elf organisaties verbergen. Zo stelde IOB significante verbeteringen vast bij de grootste subsidieontvangers, wier programma-evaluaties al sinds de voorafgaande subsidieperiode (2003 - 2006) op hun methodologische kwaliteiten werden beoordeeld. Bovendien kwam bijna de helft van de 'slechte' en een derde van de 'matige' scores voor bij twee kleinere organisaties die tijdens de afgelopen subsidieperiode voor het eerst met extern toezicht op hun evaluatiekwaliteit te maken kregen.

Figuur 2 Verdeling beoordelingsscores Programma-evaluaties



Validiteit

Validiteit gaat over de vraag of opdrachtgevers van programma-evaluaties ook echt laten meten wat zij denken en beogen te meten. Uit de scores voor de operationalisering van probleemstellingen in onderzoeksvragen blijkt dat opdrachtgevers daar meestal een behoorlijke voorstelling van hadden, maar zij onderschatten wel het belang van een expliciete definiëring van de evaluatiecriteria om de interventieresultaten te toetsen. Dit laatste gold ook enigszins voor de heldere afbakening van onderzoeksobjecten en voor duidelijke contextbeschrijvingen. Echt mis ging het vaak bij de weergave of reconstructie van interventielogica met de bijbehorende definiëring van resultaatniveaus en specifieke, meetbare indicatoren. De geconstateerde tekortkomingen ondermijnden een ondubbelzinnige vaststelling van resultaten.

Betrouwbaarheid

De evaluatoren waren positief over de onafhankelijkheid van de ingeschakelde onderzoekers en over de identificatie en de verantwoording van de gebruikte menselijke en documentaire bronnen. De programma-evaluatoren hadden desondanks onvoldoende aandacht voor de representativiteit van de daadwerkelijk onderzochte activiteiten. Daardoor zijn de evaluatiebevindingen vaak

niet te generaliseren. Gezien het overheersende gebruik van kwalitatieve evaluatiemethoden zou een ruimere combinatie van onderzoekstechnieken en gegevensbronnen met het oog op de noodzakelijke verificatie van onderzoekbevindingen voor de hand hebben gelegen.

Bruikbaarheid

Naast de zwaarwegende factoren van validiteit en betrouwbaarheid, speelde nog een factor: de mening van de opdrachtgevers bij de medefinancieringsorganisaties over de bruikbaarheid van de uitkomsten. Zij waren daar over het algemeen goed over te spreken.

Samenvattend oordeelde IOB dat de kwaliteit van de programma-evaluaties, ondanks verbeteringen die er ook waren, op kritische onderdelen nog teveel tekortschoot om er een gefundeerd oordeel op te kunnen baseren over de effectiviteit van de geëvalueerde programma's in termen van bereikte resultaten.

Twinningfaciliteit Suriname - Nederland

Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname – Nederland |
IOB evaluatie # 361

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | n.v.t. | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | n.v.t. | | | |

Met de opzet van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland in 2008 werd een begin gemaakt met nieuwe vormen van samenwerking tussen maatschappelijke organisaties in beide landen. IOB deed evaluatieonderzoek bij zowel Nederlandse als Surinaamse organisaties en selecteerde daarvoor 38 uit de Twinningfaciliteit gefinancierde activiteiten. Die vertegenwoordigden samen EUR 4,6 miljoen, ofwel 40 procent van de middelen. Met het onderzoek wilde IOB nagaan welke resultaten met de gefinancierde projecten werden behaald en of deze bijdroegen aan het doel van de Twinningfaciliteit.

Hoofdbevindingen

Het doel van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland was om duurzaam bij te dragen aan de verbreding en de verdieping van de samenwerking tussen Surinaamse en Nederlandse organisaties. De belangrijkste middelen waren kennisuitwisseling, capaciteitsversterking en institutionele ontwikkeling. Surinaamse en Nederlandse maatschappelijke organisaties konden in twee projectrondes (2008 en 2009) gezamenlijk financieringsvoorstellen indienen bij de Uitvoeringsorganisatie Twinningfaciliteit Suriname - Nederland (UTSN). IOB constateerde dat de UTSN in totaal 108 projecten goedkeurde voor een totaalbedrag van EUR 11,7 miljoen. Bijna driekwart daarvan werd gebruikt voor projecten in de sectoren onderwijs, zorg en welzijn.

Doeltreffendheid

Dankzij de Twinningfaciliteit werd een substantieel aantal samenwerkingsprojecten gefaciliteerd, waarbij naast bestaande contacten geleidelijk ook nieuwe partnerrelaties werden ontwikkeld. In meer dan tweederde van de projecten slaagden de betrokken organisaties er in alle begrote activiteiten uit te voeren. In bijna eenderde ervan werden de beoogde resultaten behaald. Van vrijwel alle projecten maakten training, opleiding of kennisuitwisseling deel uit.

Relevantie

De beoogde bijdrage van de Twinningfaciliteit aan de beleidsdoelstellingen van versterking van het maatschappelijk middenveld en armoedebestrijding kwam maar zeer gedeeltelijk uit de verf. De effecten op meer concreet niveau, zoals capaciteitsversterking en institutionele ontwikkeling, waren wel traceerbaar. Twinning als model, waarbij wordt gestuurd op basis van individuele aanvragen zonder voorafgaande behoefteanalyse, stond soms op gespannen voet met de inbedding van het project in de institutionele, regionale of sectorale context.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van de resultaten was onvoldoende gewaarborgd. Dat had mede te maken met de gekozen projectbenadering, waarbij de samenhang en synergie binnen een organisatie of binnen een sector buiten beeld bleven. Ook besteedde de UTSN bij de beoordeling van voorstellen weinig aandacht aan het criterium van de institutionele inbedding. Slechts de helft van de behaalde resultaten konden worden vastgehouden zonder dat de projectvoerders (in de nabije toekomst) een beroep moesten doen op financiële middelen van derden, inclusief die van de Surinaamse overheid.

Het beheer van de Twinningfaciliteit gebeurde administratie-technisch zorgvuldig, zakelijk en transparant. De voortvarende uitvoering ervan ging echter ten koste van de inhoudelijke kwaliteit van de gefinancierde projecten. Omdat IOB de lange termijn effecten van opleidingen niet kon vaststellen, doet zij geen gefundeerde uitspraken over de kosten-baten verhouding van de meeste projecten.

Een belangrijke les uit de evaluatie is, dat twinning-partners die een inhoudelijk (thematisch) gebied delen, waarbij aan Surinaamse en aan Nederlandse zijde belangen spelen en waar communicatie op voet van gelijkwaardigheid plaatsvindt, veelal betere resultaten boeken. Deze projecten werden na afloop van de projectuitvoering ook vaker gecontinueerd. Op termijn zou twinning minder als 'hulp' moeten worden begrepen en meer in termen van partnerschap, waar beide partijen baat bij hebben.



Beleidsartikel 6

Duurzaam water- en milieubeheer

Drinkwatervoorziening en sanitatie in Mozambique

More than Water – impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique | IOB evaluatie # 360

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | n.v.t. | | | |

Nederland financierde sinds 2007 in meerdere ontwikkelingslanden UNICEF programma's voor drinkwater, sanitaire voorzieningen en hygiëne. Het grootste was dat in centraal Mozambique. Samen met de evaluatiedienst van UNICEF bestudeerde IOB de impact ervan. De evaluatie vormde een deel van de lopende doorlichting van het beleid om het 'percentage mensen dat duurzame toegang heeft tot veilig drinkwater- en sanitaire voorzieningen' te verhogen.

Hoofdbevindingen

Doeltreffendheid en relevantie

IOB concludeerde dat UNICEF in nauwe samenwerking met de overheid en lokale ngo's in betrekkelijke korte tijd veel bereikte in een gebied, waar de toegang tot verbeterde drinkwater- en sanitaire voorzieningen zeer beperkt was. In de drie betreffende provincies nam het gebruik van verbeterde waterbronnen (boorgaten voorzien van pompen) vooral dankzij dit programma aanzienlijk toe. In twee jaar tijd steeg het percentage van de bevolking dat hierbij baat had van 16 naar 28 procent. Het water bleek echter niet altijd veilig. In watertesten bij ongeveer een vijfde van de waterbronnen en een derde van thuis opgeslagen water zat de gevaarlijke E.coli bacterie. Dat wees op vervuiling met uitwerpselen. De consumptie lag gemiddeld aanzienlijk lager dan de internationale minimumnorm van 20 liter per persoon per dag. IOB kon geen effect vinden van de watervoorzieningen op de gezondheid van de bevolking.

Er werd een innovatieve benadering voor betere sanitaire voorzieningen en hygiëne toegepast, de zogeheten 'Community Approach to Total Sanitation'. Deze combineerde confronterende demonstraties van vervuiling van water en voedsel met uitwerpselen met een systeem van erkenning

en beloning van dorpen die vrij zijn van ontlasting in het veld. De benadering werkte goed en IOB schreef hieraan een deel van de geconstateerde afname van ziektes in het gebied toe. De eenvoudige latrines die door de mensen zelf van vooral lokale materialen werden gebouwd, voldeden echter vaak nog niet aan de gestelde sanitaire eisen. De meeste latrines waren schoon in de betekenis van afwezigheid van ontlasting en urine. Ook wassen meer mensen hun handen met zeep of as. Daarnaast nam het gebruik van voor jongens en meisjes gescheiden latrines in scholen toe.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van de verbeterde voorzieningen was nog niet gegarandeerd. Het programma werd uitgevoerd door provinciale en lokale overheden, met steun van ngo's. Organisaties van gebruikers waren verantwoordelijk voor beheer van de watervoorzieningen en het verbeteren van de sanitaire omstandigheden. Hoewel veel werd gedaan aan voorlichting en training, misten de gebruikersorganisaties de middelen en de capaciteit om de nodige diensten ook op langere termijn te leveren. De overheid in Mozambique leunde zwaar op ngo's maar IOB kreeg niet duidelijk of na beëindiging van het programma de overheid de financiering van de ngo's in één of andere vorm overneemt. Voor de private sector was dienstverlening voor onderhoud en reparaties commercieel onaantrekkelijk. Iets van subsidie voor dure reparaties en vervanging van onderdelen blijft voorlopig nodig.

Doelmatigheid

De kosten van de gerealiseerde watervoorzieningen waren lager dan de door Nederland gehanteerde benchmark. Dit wordt onder andere verklaard door het gemiddeld grote aantal gebruikers per watervoorziening. Voor het eind van het programma staat een vervolgstudie gepland die inzicht zal geven in de langere termijn effecten en in de duurzaamheid van de verbeteringen.

Drinkwatervoorziening en sanitatie in Benin

The risk of vanishing effects: impact evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in Benin | IOB evaluatie # 357

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | | | | |
| Coherentie | n.v.t. | | | |

Samen met andere donoren financierde Nederland sinds 2004 programma's voor drinkwater, sanitaire voorzieningen en hygiëne in Benin. Samen met de centrale evaluatiedienst van de Duitse ontwikkelingsamenwerking (BMZ) evalueerde IOB de impact hiervan. Het onderzoek vormde een bouwsteen in de lopende doorlichting van het beleid dat ten grondslag ligt aan de doelstelling 'een hoger percentage mensen dat duurzame toegang heeft tot veilig drinkwater- en sanitaire voorzieningen'.

| 46 |

Hoofdbevindingen

Doeltreffendheid

De evaluatoren concludeerden dat het programma positief werkte voor de toegang tot en het gebruik van eenvoudige, verbeterde waterbronnen (putten voorzien van pompen en kleinschalige netwerken met publieke waterkranen), maar dat dit niet betekende dat de gezondheid van de bevolking ook beter werd. De laatste jaren nam het aantal nieuwe gemeenschappelijke waterpunten toe met 5 tot 10 procent per jaar tot naar schatting ruim 22000. Echter 38 procent van de waterpunten in de steekproef bleek te zijn terechtgekomen op plekken waar al watervoorzieningen waren. IOB constateerde ook dat grote dorpen en dorpen met meer welvarende huishoudens meer kans hadden op een verbeterde watervoorziening. Ook bleek uit watertesten dat een substantieel deel van het water van de gemeenschappelijk gebruikte verbeterde waterbronnen en een groter deel van het door huishoudens opgeslagen drinkwater de E.coli bacterie bevatte, wat wijst op vervuiling met uitwerpselen. Tijdens het transport naar huis en de opslag thuis nam de vervuiling van het water toe. Hiermee werden de beoogde effecten op gezondheid voor een belangrijk deel teniet gedaan. Een kleinschalig experiment met afgesloten watertransport in een opslagcontainer die is voorzien van een kraan, liet een sterke afname in vervuiling met E.coli zien.

Relevantie

Nog maar weinig huishoudens maakten gebruik van privétolietten (acht procent in het onderzoek). IOB kon geen effecten van voorlichting en training op sanitaire voorzieningen en hygiëne aantonen. Veel huishoudens vonden een privétoliet te duur. De overheid was nauwelijks bereid om in sanitaire voorzieningen en verbetering van hygiëne te investeren en de capaciteit van hiervoor verantwoordelijke organisaties was beperkt.

Duurzaamheid

Benin voert een actief beleid voor de duurzaamheid van watervoorzieningen. De overheid verschoof de verantwoordelijkheid voor de exploitatie ervan van gebruikersorganisaties naar gemeenteniveau en daar kan men deze taak aan bedrijven uitbesteden. De capaciteit van gemeentes hiervoor nam wel toe maar was nog beperkt en de naleving van regelgeving liet te wensen over. Van de bedrijven werd verwacht dat zij belasting betaalden en dat ze bijdroegen aan een gemeentelijk fonds voor de bekostiging van grote reparaties en de vervanging van infrastructuur. Vooral in verafgelegen dorpen, waar nog veel regenwater werd gebruikt, was de winstgevendheid van de watervoorzieningen beperkt. Sancties op het niet naleven van verplichtingen ontbraken. Lokale overheden leunden op ngo's voor de uitvoering van het beleid en het is onduidelijk wie de ngo's financiert, als de donorsteun stopt. Net als in Mozambique, blijft iets van subsidie voor dure reparaties en vervanging van onderdelen voorlopig nodig.

Doelmatigheid

De kosten van de door de overheid gesuperviseerde bouw van water- en sanitaire voorzieningen was aan de hoge kant.



Beleidsartikel 7

Welzijn van Nederlanders in
het buitenland en regulering
van het personenverkeer

Consulaire dienstverlening

Consulaire dienstverlening doorgezicht 2007-2010 | IOB evaluatie # 338

| | Goed | Voldoende | Matig | Slecht |
|------------------|--------|-----------|-------|--------|
| Doelmatigheid | | | | |
| Doeltreffendheid | | | | |
| Relevantie | | | | |
| Duurzaamheid | n.v.t. | | | |
| Coherentie | | | | |

Consulaire dienstverlening is een kerntaak van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Zij bestaat uit het leveren van diensten aan Nederlanders en aan vreemdelingen in het buitenland. Heel veel burgers krijgen er mee te maken. IOB gaf met deze beleidsdoorlichting inzicht in de beleidsvorming en -uitvoering ervan en de bereikte resultaten. Het betrof de operationele doelstellingen: 'professionele consulaire dienstverlening' en het 'als ketenpartner kwalitatief hoogwaardige bijdragen leveren aan de uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid'.

Doelmatigheid

IOB concludeerde dat het beleid over het algemeen doelmatig werd uitgevoerd. Wettelijke termijnen werden gehaald, communicatie en afstemming tussen ambassades en ministerie verliepen goed. IOB wees er wel op dat de veronderstelde spanning tussen toenemende vraag en achterblijvende capaciteit zich – deels door bewust beleid, deels door de economische crisis – niet voordeed. De doelmatigheid nam toe naarmate de vrije beslissingsruimte bij de beleidsuitvoering gemakkelijker werd benut. Zij kan nog groter worden na de afronding van de verdere ontwikkeling van ict-applicaties.

Coherentie

Samenwerking met andere –Europese– partners bleef in de reguliere consulaire dienstverlening beperkt tot uitwisseling van informatie. Van structurele samenwerking was geen sprake.

Duurzaamheid

n.v.t.

Hoofdbevindingen

Relevantie

De consulaire dienstverlening was, zo blijkt uit het rapport, zeker relevant. Een groot deel ervan, zoals het leveren van visa en paspoorten, kan alleen door de overheid worden gedaan. Een ambassade of consulaat kan als breekijzer of katalysator fungeren. Het kan deuren openen die voor anderen gesloten blijven, zoals bij gedetineerdenbegeleiding, in noodsituaties en bij evacuaties. Voor individuele (nood-)hulpverlening zijn ook private alarmcentrales actief. IOB vond de samenwerking met deze centrales goed.

Doeltreffendheid

IOB constateerde dat door het ontbreken van vaste indicatoren het consulaire beleid en de uitvoering ervan sterk incident-gedreven bleven. Al dan niet terechte berichtgeving over consulaire hulpverlening leidde regelmatig tot beleidsaanpassingen, die vervolgens niet systematisch op hun effectiviteit werden getoetst. Het verwachtingenmanagement bleef hierbij wat achter. Op één terrein werd nauwelijks beleid geformuleerd: dat van de internationale kinderontvoeringen. Hier werd vooral met landen, waarmee Nederland geen formele afspraken heeft, vrijwel geen resultaat geboekt.

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

Tekst: Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en
Beleidsevaluatie (IOB)
Bewerking: Jos van Beurden, www.jos.vanbeurden.nl

©Ministerie van Buitenlandse Zaken, april 2012

Alle in dit Jaarbericht vermelde evaluaties zijn te vinden
op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken,
www.minbuza.nl/iob

Deze brochure is een uitgave van:
Het ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 LB Den Haag
© Buitenlandse Zaken | april 2012
12BUZ610014 | N

