



De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid, en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlands publiek en partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB rapport # 336 (April 2011)
Evaluatie van het project Facilitating resourcefulness
Te downloaden op: www.minbuza.nl/iob

IOB Evaluatie Nieuwsbrief

11 04

Capaciteitsontwikkeling

De meeste onderzochte zuidelijke organisaties hebben hun capaciteit versterkt, mede dankzij Nederlandse steun. De vraag of dit ook heeft geleid tot maatschappelijke verandering kon niet worden beantwoord. Organisaties in ontwikkelingslanden hadden onvoldoende gegevens beschikbaar om deze vraag te kunnen beantwoorden.

Zuidelijke organisaties hebben behoefte aan advies om hun doeltreffendheid te vergroten. Maar donorsteun beperkt vaak de beleidsruimte die zij nodig hebben voor hun capaciteitsontwikkeling. Het vergt tijd en inspanning voordat zuidelijke organisaties relevante Nederlandse deskundigheid kunnen toepassen. Bovendien kunnen deze processen onvoorspelbaar verlopen.

Het is aan te bevelen om in een vroeg stadium de doeltreffendheid van zuidelijke samenwerkingsverbanden, zoals die voor marktketens of meerpartijen-systemen, te evalueren. Dit zijn enkele conclusies uit het evaluatierapport Facilitating resourcefulness van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsontwikkeling (IOB).

De IOB beoogde niet een representatief onderzoek te doen naar de doeltreffendheid van de Nederlandse steun voor capaciteitsontwikkeling, maar vooral materiaal te vergaren om de uitvoering ervan op een hoger niveau te tillen. Daarvoor verrichtte de IOB, in nauwe samenwerking met zes Nederlandse niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en het Ghanese ministerie voor Gezondheid, 26 casestudy's in veertien landen. De gesteunde zuidelijke organisaties varieerden van ministeries, organisaties in de private sector en NGO's tot associaties en netwerken. De meeste, 21, zijn werkzaam in elf landen ten zuiden van de Sahara; de overige vijf in Guatemala, Cambodja en Georgië.

Wat is capaciteitsontwikkeling en hoe doe je het?

Wereldwijd besteden donoren ongeveer een kwart van hun fondsen aan capaciteitsontwikkeling, die als een noodzakelijke voorwaarde wordt gezien om de millenniumdoelen te bereiken. Ook de Nederlandse overheid reserveert hiervoor een aanzienlijk deel van haar budget voor ontwikkelingssamenwerking. Des te ernstiger is het, aldus de IOB, dat er weinig duidelijkheid bestaat over wat capaciteitsontwikkeling precies is, hoe je die bereikt in een snel veranderende omgeving en hoe je in de gaten houdt wat de effecten zijn.

Net als elders in de wereld stagneert in Nederland de beleidsontwikkeling rond het onderwerp. In hun dagelijks werk varen medewerkers van het ministerie en van NGO's op algemene noties over capaciteitsontwikkeling en op hun eigen ervaring. En bij gebrek aan

een adequaat meet- en volgsysteem is de doeltreffendheid van de donorsteun aan capaciteitsontwikkeling doorgaans niet vast te stellen.

De IOB-evaluatie omschrijft capaciteitsontwikkeling als een continu, vanzelfsprekend proces voor organisaties om relevant te blijven in een zich steeds veranderende wereld. De IOB gebruikt vijf kernelementen van capaciteit die elke organisatie zou moeten hebben:

- het vermogen om te handelen en zich in te zetten (to commit and act);
- het vermogen om producten en diensten te leveren om de doelen te bereiken (to deliver);
- het vermogen om relaties aan te gaan met externe actoren (to relate);
- het vermogen om zich aan te passen en te vernieuwen (to adapt and self-renew); en
- het vermogen om samenhang in de organisatie te handhaven (to achieve coherence).

Duurzaamheid

Een van de belangrijkste lessen uit de IOB-evaluatie is dat de resultaten van Nederlandse steun voor capaciteitsontwikkeling niet duurzaam zijn als men daarbij geen rekening houdt met de omgeving waarin de zuidelijke organisaties opereren. Los van externe gebeurtenissen – zoals de regimewisseling in Georgië in 2003 die leidde tot andere politieke prioriteiten, of de terugkeer van Oegandese investeerders nadat de vrede terugkeerde in het noorden

van het land - zijn er interne factoren om rekening mee te houden. Sommige zuidelijke organisaties hebben niet helder voor ogen wat ze op welke manier willen bereiken en hoe ze hun organisatie op die doelen moeten afstemmen. Als ze dan ook nog geen betrouwbare monitoring- of evaluatiesystemen hebben, wordt het onwaarschijnlijk dat ze hun organisatie doeltreffend kunnen inrichten. Goed management maakt hierbij een groot verschil. Capaciteitsontwikkeling en duurzaamheid van resultaten hangen met elkaar samen.

Lokale bronnen mobiliseren

De IOB constateert dat zuidelijke organisaties sterk (voor 60 tot 90%) afhankelijk zijn van externe financiering. Ze worden zo in beslag genomen door uiteenlopende (kortetermijn-)eisen van donoren, dat hun zicht op de doeltreffendheid van hun eigenlijke werk in het gedrang komt en ze nauwelijks kunnen reageren op de behoeften van de arme bevolking voor wie ze oorspronkelijk zijn opgericht. De onderzochte organisaties prefereren vaak de steun van Nederland ('kritisch maar respectvol en betrouwbaar') boven die van andere donoren, maar ze melden ook een toename van administratieve eisen en minder aandacht voor strategische kwesties. Dit zet het 'ownership' van zuidelijke organisaties onder druk. Bovendien vermindert de Nederlandse steun hun vindingrijkheid en de motivatie om lokale bronnen aan te boren

Professionelere aanpak

In principe draagt het ministerie van Buitenlandse Zaken capaciteitsontwikkeling een warm hart toe en heeft het ook stimulerende maatregelen genomen. De delegatie van verantwoordelijkheden naar de ambassades in 1996, de invoering van de sectorale benadering vanaf 1998 en de afschaffing van de klassieke aanbodgestuurde 'technische assistentie' in 1999 hebben de weg vrijgemaakt voor effectieve capaciteitsontwikkeling. Maar vervolgens zijn geen serieuze pogingen ondernomen om endogene capaciteitsontwikkeling ingang te doen vinden in alle sectoren en thema's. Nederland heeft ervaring met vernieuwende vormen van steun, zoals de steun aan marktketens, aan milieu-effectrapportages of aan meerpartijensystemen. Tegelijkertijd zullen zowel het ministerie als de NGO's een professionelere aanpak moeten ontwikkelen voor de algemene versterking van zuidelijke organisaties, vindt de IOB. Maar dat kunnen zij niet op eigen houtje; ze moeten dat doen in samenwerking met hun zuidelijke partners en internationale experts

Systematische verslaglegging

Veel systemen voor planning, monitoring en evaluatie zijn gebaseerd op eenzijdige relaties. In de praktijk zijn die van weinig betekenis voor de zuidelijke organisaties. De casestudy's laten

duidelijk zien dat veel interne en externe factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van capaciteit en hoe die zich verhoudt tot wat erin geïnvesteerd wordt en wat zij oplevert. Bovendien kan het behoorlijk lang duren voordat veranderingen op het ene niveau doordruppelen naar het volgende. Er moeten dus systemen ontwikkeld worden die deze dynamiek aankunnen. Hoe dan ook is het van groot belang dat zuidelijke organisaties systematisch de veranderingen en investeringen in en de resultaten van hun capaciteiten documenteren. In de onderzochte organisaties was dat niet het geval.

Lessen

De evaluatie komt tot vier lessen:

Les 1

Ontwikkelingssamenwerking dient: 1) ruim baan te geven aan de omgeving en eigenschappen van zuidelijke organisaties (het endogene karakter); 2) zuidelijke organisaties te stimuleren hun dienstverlening te enten op hun samenleving en doelgroepen; 3) zuidelijke organisaties te stimuleren om te leren van hun praktijkervaring en de aannames van hun beleid ter discussie te stellen; en 4) van zuidelijke organisaties te vragen hun praktijk en doelbereik deugdelijk te monitoren en te evalueren.

Les 2

Ontwikkelingssamenwerking dient er rekening mee te houden dat het tijd en inspanning kost voordat zuidelijke organisaties externe expertise - die relevant is - doeltreffend kunnen toepassen; het traject is risicovol en verloopt vaak onvoorspelbaar.

Les 3

Vernieuwende vormen van capaciteitsontwikkeling kunnen beter al tijdens de uitvoering geëvalueerd worden om zowel inzicht te krijgen in de daadwerkelijke mogelijkheden hiervan als in de vereisten te stellen aan externe partijen om een doeltreffende bijdrage te leveren.

Les 4

Ontwikkelingssamenwerking zal veel moeten investeren in de ontwikkeling van expertise waar zuidelijke organisaties om vragen: te kunnen leren van hun praktijkervaringen en te kunnen

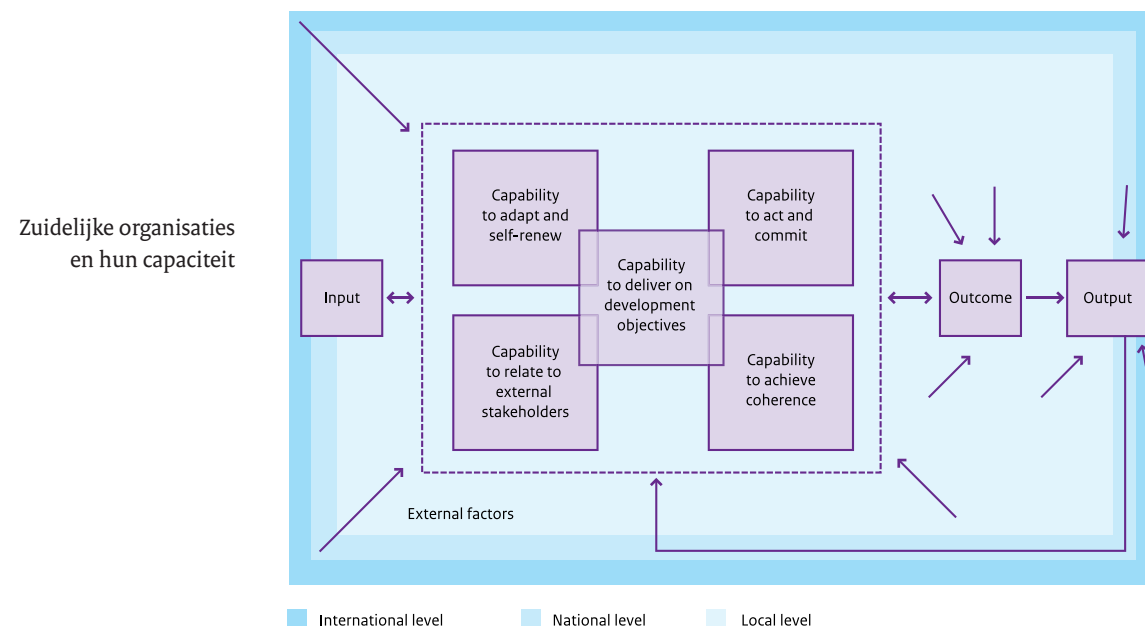


Figure 1. Analytical framework for capacity development. (Adapted from de Lange, Capacity.org 37, 2009).