

Vergaderjaar 2022–2023

32 623

Actuele situatie in Noord-Afrika en het Midden-Oosten

Nr. 329

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 april 2023

Met genoegen bied ik u de kabinetsreactie op de evaluatie van het *Shiraka Training Programme* (STP) en het *Shiraka Government to Government-programma* (G2G) aan. De evaluatie beslaat de periode 2016–2021 en is van december 2021 tot juni 2022 uitgevoerd door het onderzoeksbureau MDF Training & Consultancy BV.

Het Shiraka-programma¹ van het Ministerie van Buitenlandse Zaken steunt maatschappelijke transitie in de MENA-regio. In het Arabisch betekent Shiraka «partnerschap». De veranderende verhouding tussen de burger en de overheid staat bij Shiraka centraal. De burger raakt meer betrokken bij bestuur en overheden gaan meer verantwoording afleggen aan burgers. Het Shiraka programma maakt deel uit van het Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP) voor de ondersteuning van de ontwikkeling van de rechtstaat, goed bestuur en de democratie in de MENA-regio.

Het STP is een trainingsprogramma van twee weken gericht op ambtenaren uit de MENA-regio. De trainingen hebben betrekking op uiteenlopende onderwerpen waaronder watermanagement, voedselveiligheid, overheidsfinanciën, energietransitie, goed bestuur en wetgeving.

Het G2G-programma is gericht op capaciteitsontwikkeling in de MENA-regio en bestaat uit op maatgemaakte trainingen (TMT) en uitwisselingen tussen overheidsentiteiten uit de MENA-regio en Nederland. Projecten zijn zowel vraaggestuurd als tegemoetkomend aan Nederlandse belangen. Met andere woorden, er moet een match zijn tussen een duidelijk buitenlands belang voor bilaterale samenwerking en een duidelijk commitment van Nederlandse zijde. De looptijd van een G2G-project ligt tussen de zes maanden en twee jaar. De inhoud, doelen

¹ NFRP-Shiraka: Algerije, Egypte, Irak, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Mauritanië, Soedan en Tunesië.

en activiteiten van het project zijn sterk afhankelijk van de wensen en mogelijkheden van de Nederlandse partijen en hun tegenhangers in het doelland. Bereidheid en eigenaarschap zijn essentieel in dit proces. De uitvoering van het STP en G2G ligt bij de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO). Het jaarlijkse budget voor STP en G2G-projecten bedraagt vijf miljoen euro.

Doel en Proces

De evaluatie is uitgevoerd in het kader van de reguliere evaluatieprogrammering die het Ministerie van Buitenlandse Zaken hanteert voor haar programma's. Doel is om meer inzicht te verkrijgen in de relevantie en behaalde resultaten van STP en G2G-interventies en hoe deze zich verhouden tot de bredere doelstellingen van het Shiraka programma. De evaluatie richt zich daarnaast op de uitvoering van STP en G2G-projecten door RVO en haar partnerinstituten en besteedt bijzondere aandacht aan het effect dat de COVID pandemie heeft gehad op de activiteiten en resultaten.

De bevindingen in de evaluatie zijn gestructureerd op basis van een *Theory of Change*, specifiek ontworpen voor de STP en G2G-evaluatie. Dataverzameling naar aanleiding van de specifieke evaluatievragen vond plaats door middel van documentonderzoek, enquêtes en focusgroepgesprekken onder deelnemers aan STP en G2G-leertrajecten en interviews met diverse stakeholders in Nederland en in de doellanden. Deze gegevens zijn in overleg met de stuurgroep, bestaande uit medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en RVO, verwerkt en geanalyseerd op basis waarvan het evaluatieteam zijn eindconclusies en aanbevelingen heeft gedaan.

Conclusies en Aanbevelingen

Uit de evaluatie blijkt dat de STP en G2G-interventies van het Shiraka programma grotendeels succesvol zijn geweest. Met relatief beperkte middelen zijn belangrijke capaciteiten ontwikkeld, waaronder versterkt zelfvertrouwen op het gebied van goed bestuur bij een grote groep ambtenaren in de doellanden. De projecten hebben geleid tot een wijdverbreid netwerk van overheidspersoneel met affiniteit en een grotendeels positief beeld van Nederland. Dit netwerk kan van grote waarde zijn voor de bilaterale relatie en diplomatieke inspanningen van Nederland in de regio. De STP en G2G-interventies delen de gezamenlijke en relevante ambitie om bij te dragen aan verbeterde kwaliteit en vertrouwen in de publieke dienstverlening in de doellanden. Dit vereist echter verdere institutionele ontwikkelingen, die de invloedssfeer van de relatief kleine interventies te boven gaat. Hierdoor blijven de aan het programma toe te schrijven resultaten op institutioneel niveau beperkt, al zijn er zeker voorbeelden van institutionele effecten waaraan de STP en G2G-interventies een belangrijke katalyserende bijdrage hebben geleverd en ter inspiratie kunnen dienen voor de volgende fase van het programma.

De evaluatoren stellen vast dat STP en G2G-interventies zowel effectief zijn in het versterken van individuele kennis en kunde als in het inspireren en initiëren van nieuwe ideeën onder ambtenaren. Belangrijke succesfactoren voor de projecten zijn:

1. Een goede mix van participanten met vergelijkbare context, senioriteit en absorptie vermogen.
2. Interactieve leermethodes, met ruimte voor uitwisseling en praktische toepassingen.

3. Zorgvuldig detailontwerp waarbij de leerbehoeften van deelnemers centraal staan.

De evaluatoren concluderen daarnaast dat de STP en G2G-componenten relevant zijn binnen de beleidsdoelstellingen van het bredere Shiraka-programma. De STP-trainingen voorzien in een duidelijke behoefte aan versterking van de competenties van ambtenaren in de regio. Ook de G2G-projecten zijn relevant, er bestaan voldoende ideeën voor G2G-projecten vanuit deelnemers en andere actoren. De ontwikkeling van deze ideeën tot een goed projectontwerp vereist een tijdrovende inspanning, deze investering is echter gerechtvaardigd omdat alleen al het ontwikkelingsproces waardevol en relevant blijkt bij het verbeteren van bilaterale contacten, en bij het creëren van wederzijds begrip, ook als dit niet tot een G2G-project leidt.

De effectiviteit in het versterken van regionale netwerken is minder sterk. Hetzelfde geldt voor de alumninetwerken binnen landen, waarbij inspanningen om deze te onderhouden door beperkte capaciteit van ambassades onvoldoende zijn om deze actief en energiek te houden. Het verbeteren van de perceptie van Nederland lukt wel: ruim 70% van de deelnemers heeft een veel positiever beeld van Nederland ontwikkeld en kijkt uit naar verdere samenwerking met Nederland.

Bij STP en G2G-interventies wordt bijzondere aandacht geschonken aan gendergelijkheid. De evaluatoren concluderen dan ook dat de interventies gendergelijkheid heeft gestimuleerd onder andere door het verhogen van het aantal vrouwelijke deelnemers. Bij het STP gaat dit om 43%, bij het G2G om bijna 50%.

De evaluatoren hebben vastgesteld dat de COVID pandemie nauwelijks de voortgang van STP-interventies heeft beperkt, maar dat het wel een verstrend effect heeft gehad op de voortgang van G2G-projecten. De focus op de pandemie veroorzaakte veranderende prioriteiten en verminderde capaciteit aan zowel Nederlandse als ontvangende kant.

De evaluatie bevat belangrijke aanbevelingen. Deze zijn hoofdzakelijk gericht op het verder vergroten van de impact van STP en G2G-interventies in de doellanden. Belangrijk daarbij is de identificatie van behoeftes in het doelland om bij nieuwe aanvragen niet enkel rekening te houden met de belangen van de vragende organisatie, maar ook met de bredere belangen en behoeftes van het doelland. Daarnaast is een ruimere scope bij de trainingen wenselijk om deze in lijn te brengen met de ambitie van versterkte publieke instituties en verbeterde publieke dienstverlening. Overige aanbevelingen hebben betrekking op procesmanagement waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de inbedding van genderexpertise en verandermanagement.

Appreciatie

Het kabinet is verheugd dat de STP en G2G-componenten als grotendeels succesvol en relevant worden beoordeeld. G2G-projecten worden over het algemeen door belanghebbenden als zeer relevant beschouwd, vanwege hun op maat gemaakte en flexibele aanpak. Ze zijn aangepast aan de behoeften van de nationale counterparts en prioriteiten van de nationale ontwikkelingsplannen. Het kabinet houdt vast aan het intensieve ontwikkelproces van G2G-projecten, aangezien uit de evaluatie gebleken is dat dit proces de bilaterale relaties ondersteunt. Dit kan een belangrijke rol spelen in de gesprekken over gevoelige Shiraka thema's zoals rechtstaat ontwikkeling en goed bestuur. STP en G2G-interventies

versterken het imago van Nederland als flexibel en pragmatisch partnerland. Het kabinet hecht dan ook aan deze aanpak.

Het kabinet erkent dat door de focus op ontwikkeling van individuele overheidsmedewerkers de invloed op organisatieontwikkeling en verbeterde publieke dienstverlening beperkingen kent. Het Shiraka programma heeft een relatief bescheiden budget en opereert in een politiek gevoelige en volatiele omgeving. Interventies op organisatie-niveau zullen in een dergelijke omgeving bovendien moeilijk uitvoerbaar, want te sensitief zijn. Het kabinet ondersteunt het idee dat er voldoende aandacht moet zijn voor verandermanagement en bredere interventies binnen organisaties en sectoren. Dit laatste kan worden bereikt door het combineren van verschillende Shiraka en OS-instrumenten, zoals al in beperkte mate gebeurt.

Eventuele risico's van beperkte donorcoördinatie spelen minder bij STP en G2G-projecten, omdat interventies individueel gericht zijn en nadrukkelijk bijdragen aan het creëren van een netwerk van alumni met affiniteit met Nederland, wat niet via andere donoren bereikt kan worden. De vraaggestuurde aanpak creëert bovendien vertrouwen en ondersteunt daarmee de versterking van de bilaterale relaties. In dit licht kiest het kabinet ervoor de toegepaste aanpak te handhaven.

Een volledig overzicht van de conclusies en aanbevelingen, alsook de reactie van het kabinet hierop, vindt u in de bijlage.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra