



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

13 12

Samenwerking ministerie van Buitenlandse Zaken en SNV ambivalent

landse Zaken en SNV ambivalent | Evaluatie Nieuwsbrief # 13 12 | Samenwerking ministerie van Buitenlandse Zaken en SNV ambivalent | Evaluatie Nieuwsbrief # 13 12 |

Het ministerie van Buitenlandse Zaken en SNV Netherlands Development Organisation (voorheen Stichting Nederlandse Vrijwilligers, opgericht in 1965) zijn altijd nauw met elkaar verbonden geweest. Voor de periode 2007-2015 kende het ministerie een subsidie van EUR 795 miljoen toe, bijna EUR 90 miljoen per jaar. Deze werd later verlaagd tot EUR 676 miljoen, waarvan SNV EUR 436 miljoen uitgaf tussen 2007 en 2011.

Het ministerie had twee redenen voor deze langdurige financieringsovereenkomst: (1) intensieve samenwerking tussen SNV en de Nederlandse ambassades om de Nederlandse bilaterale hulp op lokaal niveau effectiever te maken, en (2) versterking van de capaciteit van lokale adviseurs die het werk

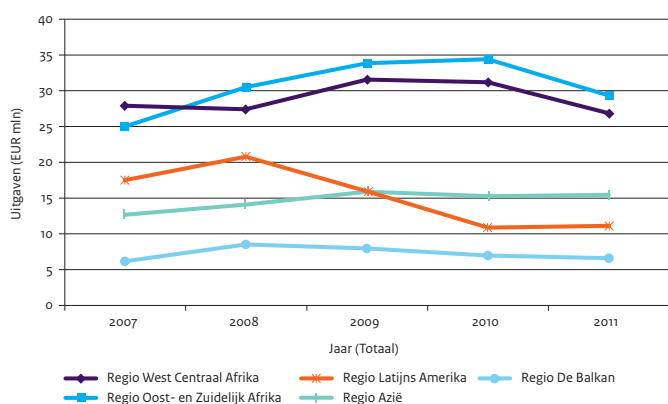
van SNV op termijn zouden kunnen overnemen. In de evaluatie bekijkt IOB de periode 2007-2011. In deze jaren was er sprake van ambivalentie in beleid van het ministerie, binnen SNV en tussen beide partijen onderling, die in 2011 werd opgelost toen SNV volledig vrij was om additionele inkomsten te genereren. Dit is een van de hoofdconclusies uit het IOB rapport *Between Ambitions and Ambivalence – Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015*.

Achtergrond

SNV formuleerde ambitieuze doelstellingen in haar subsidieaanvraag voor de periode 2007-2015: SNV zet zich in voor een samenleving waarin alle mensen de vrijheid hebben om hun eigen duurzame ontwikkeling na te streven. SNV heeft als strategie om de capaciteit van actoren op verschillende niveaus te ontwikkelen, zodat zij zelfstandig aan duurzame ontwikkeling en armoedevermindering kunnen werken. SNV omschrijft 'capaciteit' als het vermogen van een menselijk systeem (zij het een individu, organisatie, netwerk van actoren of een sector) om te presteren, zichzelf aan te passen en te vernieuwen onder veranderende omstandigheden in de samenleving. SNV richt zich daarbij specifiek op de versterking van de capaciteit van organisaties en samenwerkingsverbanden op provinciaal/district niveau. Deze keuze is relevant, want de aandacht van donoren gaat niet vaak naar capaciteitsontwikkeling op dat niveau.

Gedurende de evaluatie-periode was SNV actief in 36 landen in Afrika, Azië, Latijns-Amerika en Oost-Europa. Sinds 2011 richt de organisatie zich op drie sectoren: landbouw; duurzame energie; en water, sanitatie en hygiëne.

Figuur 1 Uitgaven SNV per regio, 2007-2011



Bron: SNV database.

In de onderzochte periode ging SNV door woelige tijden. Om de organisatie klaar te stomen voor de toekomst vonden intern ingrijpende veranderingen plaats. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is altijd de belangrijkste financier van SNV geweest. De subsidie zal echter stoppen in 2015. SNV kan nog wel subsidies ontvangen voor programma's/projecten die het uitvoert voor Nederlandse ambassades en themadirecties van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag.

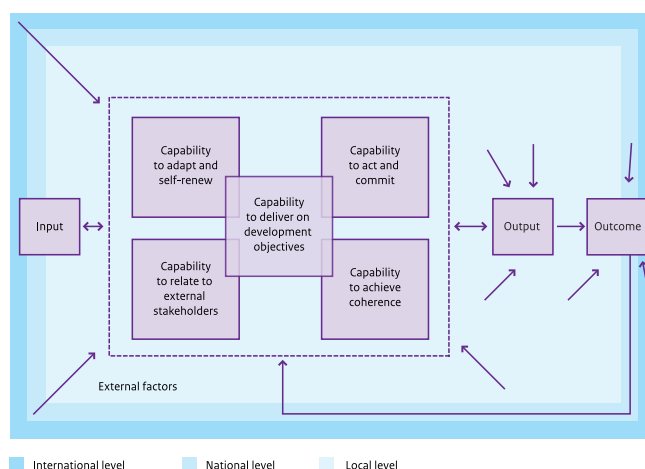
In deze evaluatie kijkt IOB vooral naar de werkwijze van SNV en naar de resultaten van haar activiteiten. In hoeverre heeft SNV de capaciteit en dienstverlening van lokale organisaties versterkt? In hoeverre heeft dat arme mensen meer toegang verschaft tot basisvoorzieningen? IOB heeft daarbij twaalf programma's in vier landen (Benin, Ethiopië, Tanzania en Vietnam) onder de loep genomen.

Resultaten

SNV slaagde er in om in relatief korte tijd programma's tot uitvoering te brengen op lokaal niveau. Deze programma's hebben bijgedragen aan verbeterde toegang tot en het gebruik van elementaire diensten en producten, zoals water en sanitaire voorzieningen, landbouwvoorlichting, het verstrekken van zaaigoed en het bouwen van biogasinstallaties. Maar arme mensen, zoals marginale boeren (mannen en vrouwen) profiteerden daar vaak minder van. Zij konden of wilden, bijvoorbeeld, niet betalen voor water in Benin. In Ethiopië konden de boeren het zich niet permitteren hun oude fruitbomen te kappen om nieuwe te kunnen planten. En in Tanzania namen de mannen de zeggenschap over van vrouwen toen de productie van zonnebloemen winstgevend werd.

Het perspectief op duurzaamheid van de gerealiseerde verbeteringen is vaak onvoldoende gewaarborgd. Dit heeft enerzijds te maken met de complexe omgeving waarin organisaties werken, maar ook zeker met gebreken in de capaciteit van deze organisaties.

Figuur 2 Analytisch figuur voor capaciteitsontwikkeling: SNV's klanten als open systemen



De meeste van de SNV klanten (verschillend van associaties tot overheidsinstanties op provinciaal/district niveau) hebben hun capaciteit op sommige onderdelen verbeterd, zoals de capaciteit om betere diensten te leveren of om de relatie met hun stakeholders beter te onderhouden. Deze verbeterde capaciteit loopt risico doordat structurele zwakheden in de organisaties onvoldoende worden opgepakt. SNV heeft haar klanten nauwelijks geleerd om relevant te blijven en onder veranderende omstandigheden hun handelen gericht te houden op armoedevermindering. De belangen van de armen blijven veelal ondervertegenwoordigd.

Verschillende aspecten in SNV's manier van werken geven een verklaring voor de onzekere vooruitzichten op duurzaamheid: De wijze waarop SNV omgaat met haar twee hoofddoelstellingen – capaciteitsversterking en armoedevermindering – staat plaatselijk eigenaarschap in de weg. SNV is niet consistent in de

operationalisering van haar capaciteitsontwikkelingsstrategie die ambitieuze armoedebestrijdings- en capaciteitsontwikkelingsdoelstellingen integreert. SNV richt zich vooral op het wegwerken van concrete knelpunten die de programma-uitvoering in de weg staan en minder op de aanpak van de fundamentele oorzaken die armoede in stand houden. De organisatie werkt niet systematisch aan een *exit*-strategie. Sommige van deze aspecten worden versterkt door een trend onder donoren die doorgaans projecten met snelle, zichtbare resultaten willen steunen. Volgens IOB past dit in een bredere trend in de donorwereld die duidt op een terugkeer naar losse projectenfinanciering zoals in de jaren negentig de praktijk was. Van die trend is destijds afstand genomen, juist vanwege het gebrek aan duurzame resultaten.

Rapportage – Gedurende de evaluatieperiode was er kritiek op de resultaatrapportage van SNV. Het bleek uit het feit dat het ministerie in de evaluatieperiode meerdere keren jaarverslagen in eerste instantie afwees vanwege onvoldoende informatie over resultaten. Daardoor wist het ministerie niet of het succes of mislukking financierde. SNV trok weinig geld uit voor evaluatie (slechts 0,2 procent van zijn totaalbudget). IOB constateerde ook tijdens een onderzoek in 2011 dat het monitoren en evalueren van projecten door SNV onvoldoende was. Of en hoe SNV lessen leerde op basis van de bewezen praktijk blijft daardoor onduidelijk. Het moet nog blijken of de verbeteringen die sinds 2011 zijn doorgevoerd de gewenste informatie gaan opleveren.

Het ministerie en SNV

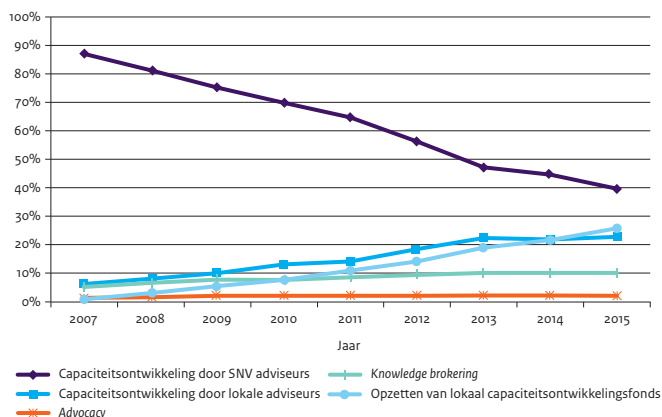
Het ministerie van Buitenlandse Zaken had twee redenen om een langdurige financieringsovereenkomst met SNV aan te gaan.

Complementariteit – De eerste reden was de wens van het ministerie dat SNV haar kennis en ervaring zou delen met Nederlandse ambassades, zodat Nederlandse bilaterale hulp op lokaal niveau effectiever zou worden. In de praktijk hebben ministerie en SNV deze complementariteit nooit systematisch uitgewerkt. Dit heeft dan ook weinig opgeleverd. Het delen van *know-how* gebeurde *ad hoc* op initiatief van SNV en was vaak afhankelijk van persoonlijke banden tussen ambassade- en SNV-medewerkers.

Lokale adviseurs – De tweede reden was dat het ministerie erop vertrouwde dat SNV lokale adviesinstellingen zo sterk zou maken dat die haar rol als adviseur op het gebied van capaciteitsversterking zouden gaan overnemen.

In 2011 besteedde SNV 41 procent van haar adviesdagen uit aan lokale adviseurs. Die kregen daardoor weliswaar meer bekendheid, kennis en vaardigheden, maar werden geen onafhankelijke, professionele adviesinstellingen voor organisatie- en institutionele ontwikkeling. SNV paste haar strategie niet aan ten gunste van lokale adviesinstellingen. SNV bleef een adviesorganisatie met eigen portefeuille en zag de uitbesteding van werk aan lokale instellingen vooral als een kans op schaalvergroting en grotere doelmatigheid van haar eigen werk.

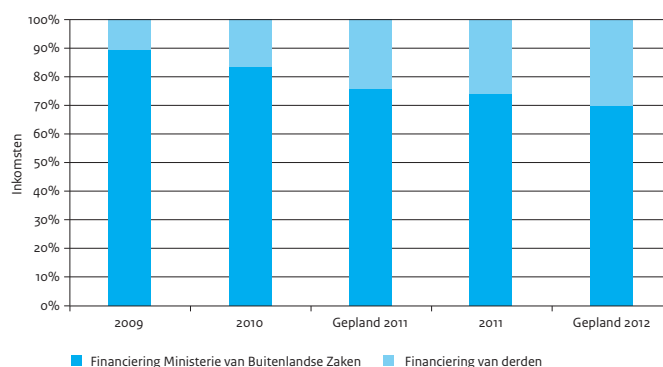
Figuur 3 Allocatie van het budget van SNV per type dienstverlening, 2007-2015



Bron: subsidie-aanvraag SNV 2007-2015 (mei 2006).

Financiering van SNV – Uit de beleidskeuzes van het ministerie blijkt dat er voortdurend spanning bestond over de mate van financiële en beleidsmatige autonomie van SNV, zo concludeert IOB. Dit onderwerp werd gedeeltelijk geadresseerd in 2008 toen het ministerie SNV wat meer vrijheid toekende om additionele financiering aan te boren, maar de lucht werd pas volledig opgeklaard in 2011 toen SNV volledige vrijheid kreeg om aanvullende fondsen te werven. SNV heeft daar ruim gebruik van gemaakt. Sinds 2012 slaagt SNV er goed in een steeds groter deel van haar financiering te realiseren via project- en programma-financiering van andere donoren. Hieruit blijkt dat SNV een aantrekkelijke partner voor hen is. Dit komt doordat het SNV goed lukt om programma's op te starten in een kort tijdsbestek, SNV graag komt met aanpakken die nieuw zijn in de lokale context, en in staat is om partijen bij elkaar te brengen. De SNV-staf is toegewijd en stimuleert buitenlandse en lokale adviseurs tot samenwerking. SNV beschikt doorgaans ook over goede contacten met andere donoren en met regeringen van ontwikkelingslanden. SNV heeft sterke netwerken en weet in welke sectoren economische kansen liggen.

Figuur 4 Ministerie van Buitenlandse Zaken en derden als inkomstenbron voor SNV, 2009-2011



Bron: SNV database.



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 Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie #387 (november 2013)

Between Ambitions and Ambivalence –

Mid-term Evaluation SNV Programme 2007-2015

ISBN: 978-90-5328-448-3

Te downloaden op:

www.government.nl/foreign-policy-evaluations | www.iob-evaluatie.nl

IOB Evaluatie Nieuwsbrief # 13 12 | Samenwerking ministerie van Buitenlandse Zaken en SNV ambivalent | Evaluatie Nieuwsbrief # 13 12 | Samenwerking ministerie van Buitenlandse Zaken en SNV ambivalent

Aandachtspunten

De evaluatie werpt een aantal vragen op.

- Wil het ministerie van Buitenlandse Zaken de subsidieafspraken die tot 2015 gelden blijven inzetten ten gunste van lange-termijn capaciteitsversterking? En in het verlengde daarvan, kunnen Nederlandse ambassades hun subsidiëringen zodanig formuleren dat lokale organisaties het eigenaarschap en de bijbehorende verantwoordelijkheid gaan krijgen, met SNV in de rol van adviseur op de achtergrond?
- SNV werkt nu binnen drie sectoren enerzijds aan armoedevermindering en anderzijds aan capaciteitsversterking. Beide doelstellingen vereisen een eigen werkwijze met een bijbehorende cultuur. Hoe combineert SNV de uiteenlopende eisen van die twee?
- IOB's bevindingen over de effectiviteit en duurzaamheid van de activiteiten geven wellicht reden om de beoogde resultaten zoals die door SNV zijn beloofd nog eens kritisch te bekijken. Speciale aandacht is nodig voor de vraag: Hoe zal SNV in staat zijn om na afloop van de financiering in 2015 aan het ministerie voldoende verantwoording af te leggen over de behaalde resultaten?