

Vergaderjaar 2013–2014

33 750 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2014

Nr. 66

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2014

Met genoegen bied ik u het rapport «Between Ambitions and Ambivalence – Mid-term Evaluation SNV programme 2007–2015» en mijn beleidsreactie daarop aan¹. Dit rapport betreft een tussentijdse evaluatie van de Nederlandse overheidsbijdrage aan SNV voor 2007–2015 en is uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De studie geeft een beeld van de resultaten die SNV halverwege de subsidieperiode heeft gerealiseerd. In de beoordeelde periode (2007–2011) heeft de Nederlandse overheid in totaal EUR 436 mln. besteed via SNV. Voor de resterende periode (2012–2015) is EUR 240 mln. beschikbaar. Between Ambitions and Ambivalence is gebaseerd op een onderzoek naar twaalf programma's in de sectoren landbouw, hernieuwbare energie en water, sanitatie en hygiëne (WaSH), uitgevoerd in de landen Benin, Tanzania, Ethiopië en Vietnam.

Bevindingen en reactie

IOB verwoordde naar aanleiding van de evaluatie tien hoofdbevindingen. Ik kies ervoor deze bevindingen gebundeld te bespreken (tekst conform IOB-rapport) en besluit met de vervolgacties die ik neem naar aanleiding van de studie.

Beleidskader en Complementariteit

- «De beleidskeuzen van het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken geven blijk van een ambivalente houding ten aanzien van de vrijheid van SNV om haar eigen toekomst te bepalen. Deze ambivalentie leidde voortdurend tot frictie tussen BZ en SNV. Het probleem werd

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

in 2008 deels aangepakt toen BZ SNV meer ruimte gaf om aanvullende fondsen te werven. Pas in 2011 werd de kwestie definitief uit de wereld geholpen toen SNV de vrije hand kreeg om aanvullende inkomsten te vergaren.»

- «De beleidsafspraken over samenwerking tussen de Nederlandse ambassades en SNV, bedoeld om bilaterale steun op microniveau effectiever te maken, hebben niet de verwachte resultaten opgeleverd.»

Zoals IOB aangeeft, kende de subsidieperiode die in 2007 inging een lastige start. IOB beschrijft onduidelijkheden in de verwachtingen die het Ministerie van Buitenlandse Zaken had van SNV. Enerzijds werd aangestuurd op financiële onafhankelijkheid en op afstand plaatsen van SNV ten opzichte van het ministerie, met bijbehorende aanmoediging om eigen inkomsten te genereren. Anderzijds was SNV gebonden complementair te werken aan de ambassadeprogramma's waarvoor naast de subsidie geen aanvullende inkomsten konden worden gegenereerd. SNV's eigen heroriëntatie naar zelfstandigheid riep ook binnen SNV zelf spanningen op. Deze spanningen hadden invloed op het functioneren van de organisatie. SNV stond daarbij nauwelijks open voor een dialoog met het ministerie daarover. Deze roerige periode werd besproken in het Algemeen Overleg in uw Kamer van 20 april 2011 dat geheel gewijd was aan SNV.

Het voorjaar van 2011 vormde een cesuur. Het ministerie zette een heldere koers uit: de algemene subsidie zou per 2016 eindigen en SNV werd in staat gesteld zich zo goed mogelijk op volledige zelfstandigheid na 2016 voor te bereiden. Een nieuwe directie met een oplossingsgerichte houding trad aan bij SNV. De verhouding tussen het ministerie en SNV verbeterde. In samenspraak tussen beide organisaties en met medeneming van de lessen uit de eerste periode werd een nieuwe strategie geformuleerd. Een herziene subsidiebeschikking voor de periode 2012 – 2015 volgde, waarover uw Kamer per brief met kenmerk DSO/MO-342/11 van 11 november 2011 werd geïnformeerd. SNV is sindsdien autonoom wat betreft het genereren van externe fondsen. Tevens zijn de verwachtingen over complementariteit van programmering beperkt en in lijn gebracht met die voor andere maatschappelijke organisaties. In korte tijd zijn indrukwekkende verbeteringen doorgevoerd in de bedrijfsvoering van SNV. De periode sinds 2011 valt echter buiten de onderliggende IOB-evaluatie.

Effectiviteit en duurzaamheid

- «SNV is er binnen relatief korte tijd in geslaagd op dorpsniveau programma's op poten te zetten. Deze programma's hebben bijgedragen aan betere toegang tot en beter gebruik van basisdiensten en -producten, maar de arme bevolking, zoals marginale boeren (zowel mannen als vrouwen), profiteert vaak minder van de programma's van SNV».
- «Bij het merendeel van SNV's individuele klanten, samenwerkingsverbanden en coördinatiegroepen is er een verbetering te zien bij twee of drie kerncapaciteiten, zoals hun vermogen hun prestaties te verbeteren of beter aan te sluiten bij hun stakeholders. Deze verbeteringen staan vaak onder druk door tekortkomingen in de overige kerncapaciteiten van de klanten. Er bestaat een aanzienlijke kloof tussen de ambitieuze doelen voor capaciteitsontwikkeling van SNV en de resultaten in het veld: SNV heeft haar klanten onvoldoende ondersteund bij het leerproces om relevant te blijven en in een veranderende context te blijven handelen volgens hun doelstellingen».

- «De voorwaarden om de betere toegang tot en beter gebruik van basisdiensten en -producten te bestendigen zijn vaak onvoldoende gerealiseerd. Dit is voornamelijk te wijten aan tekortkomingen in de capaciteiten van SNV's individuele klanten, samenwerkingsverbanden en coördinatiegroepen en de complexe politieke context waarbinnen zij opereren».

Ik herken het positieve beeld dat naar voren komt uit de landenstudies van het IOB-rapport. SNV kent sterke punten waardoor zij snel op dorpsniveau producten en diensten levert zoals biogasinstallaties voor boerengezinnen. SNV'ers zijn gecommiteerd, hebben goede netwerken, kennen de lokale context goed, onderhouden goede relaties met andere relevante partijen (NGO's, overheden, private sector, donoren) en SNV beperkt zich tot sectoren met (economisch) potentieel.

IOB is van mening dat de arme bevolking minder profiteert van de verbeterde basisdiensten en producten. Met deze constatering ben ik het slechts ten dele eens, het beeld is mijns inziens genuanceerder. SNV richt zich conform haar doelstelling op armoedevermindering. De bevolkingsgroepen die SNV bereikt, kennen gradaties van armoede. Zo bereikt SNV met het verbeteren van de toegang tot water en sanitatie in rurale gebieden over het algemeen wel degelijk de allerarmsten. De doelgroep die toegang heeft tot een biogasinstallatie zal daarentegen niet automatisch tot de categorie allerarmsten behoren. Voor het rendabel gebruik van een biogasinstallatie zullen boerenfamilies immers over tenminste één stuk vee moeten beschikken. Dit maakt het resultaat voor mij niet minder belangrijk. Verder constateert IOB dat in overleggen tussen handelaren, overheid en boeren over landbouwproducten, boeren ontoereikend zijn vertegenwoordigd. Daarmee worden de belangen van de boeren onvoldoende behartigd. SNV heeft deze constatering van IOB ter harte genomen en onderzoekt momenteel welke specifieke segmenten van «arme mensen» zij bereikt en hoe verbetering op dit punt mogelijk is.

IOB constateert dat de versterking van organisaties zich te veel beperkt heeft tot «het verbeteren van het vermogen om resultaten te boeken». In Benin bijvoorbeeld is SNV er in geslaagd in de watersector de coördinatie tussen de belanghebbenden op lokaal niveau te verbeteren. Ze zijn beter op de hoogte van elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Er zijn water- en sanitatiecomités ingesteld en de toegang tot water en sanitatie is aantoonbaar verbeterd. SNV heeft de gemeentelijke diensten daartoe getraind. Maar IOB constateert ook dat de kennis en capaciteit van de gemeenten doorgaans nog te zwak is om de verantwoordelijkheid voor gemeentelijke dienstverlening voor water en sanitatie zelfstandig aan te kunnen. Zo verzamelen de gemeenten geen data over het watergebruik en over de afdrachten voor het gebruik van water.

Ik deel de mening van IOB dat het zaak is het juiste evenwicht aan te brengen tussen het verbeteren van dienstverlening en in capaciteitsopbouw. Er is te weinig geïnvesteerd in het versterken van de organisaties op zo'n wijze dat zij ook op lange termijn goed blijven presteren.

Ook op dit terrein heeft SNV sinds 2011 een positieve ontwikkeling doorgemaakt. Met de introductie van een nieuw monitoring- en evaluatiesysteem (waarover later meer) kan SNV effectiever monitoren op alle aspecten van capaciteitsontwikkeling en waar nodig bijsturen.

Overigens kan SNV niet geheel of alleen verantwoordelijk gesteld worden voor het functioneren van organisaties op langere termijn, nadat de SNV-ondersteuning is gestopt. Het werk van SNV vindt immers plaats in een politiek complexe omgeving waar SNV maar één van de actoren is.

Met de subsidie die SNV nog tot eind 2015 ontvangt, dient SNV zich in te spannen lokale organisaties zodanig te versterken dat zij ook op lange termijn in staat zijn relevant te blijven, los van een ondersteunende donor. Dit is noodzakelijk wil de verbeterde toegang tot en het betere gebruik van basisdiensten blijvend zijn. Ik maak met SNV nadere afspraken voor de resterende subsidieperiode hoe SNV de bereikte resultaten op dit terrein gaat verduurzamen.

Efficiëntie

- «Gegevens uit de SNV-database 2007–2011 waren niet beschikbaar of te weinig betrouwbaar om harde conclusies te kunnen trekken over de efficiëntie van SNV. Bij SNV is er nog onvoldoende besef dat er op efficiëntie gestuurd moet worden. Tussen 2007 en 2011 daalden de kosten per adviesdag met 14%».

Ik deel de zorg van IOB over de afwezigheid van geschikte informatie om uitspraken te kunnen doen over efficiëntie. Dit is dan ook een onderwerp waar het ministerie SNV door de jaren heen op heeft aangesproken (zie ook verder Planning, monitoring en evaluatie). Het is positief dat sinds het aantreden van de nieuwe directie grote stappen zijn gezet op het gebied van efficiëntie. Een voorbeeld daarvan is het toekennen van budgetten aan landenkantoren op basis van onderlinge concurrentie: wie levert de beste kwaliteit voor de toegekende middelen? Tevens is het aantal adviesdagen per adviseur omhoog gebracht van 154 per jaar in 2007 naar 197 per jaar in 2013. Verder is in 2012/2013 een managementlaag in de organisatie verwijderd, waardoor de overheadkosten met 31% zijn verlaagd. Voor het aantrekken van externe middelen neemt SNV succesvol deel aan tenders – een indicatie dat afweging van kosten en baten tegenwoordig beter wordt gemaakt.

Planning, monitoring en evaluatie

- «De rapportage van SNV over haar prestaties in relatie tot haar doelen is over het algemeen onbevredigend. Het PM&E-systeem van SNV is weliswaar verbeterd sinds 2007, maar schoot in 2011 nog steeds ernstig tekort bij het leveren van juiste en betrouwbare informatie. SNV kon de informatie slechts in zeer beperkte mate gebruiken om vast te stellen of haar manier van werken effectief was».

De constatering van IOB dat SNV's PM&E informatie in de onderzochte periode onvoldoende is geweest om resultaten vast te stellen is zorgwekkend. Door de jaren heen heeft het ministerie dit steeds weer aan de orde gesteld en als gevolg heeft SNV verbeteringen doorgevoerd. SNV introduceerde in 2011 een geheel nieuw PM&E-systeem en trainde in 2012 en 2013 de staf van haar veldkantoren. Het PM&E-systeem stelt SNV nu in staat om verschillende karakteristieken van organisatie-ontwikkeling in kaart te brengen. Zo kan SNV nu meten of de training van gemeentelijke diensten voor water in Benin resulteert in de verbeterde toegang tot water en sanitatie voor de bevolking. Ook kan SNV met dit systeem zichtbaar maken of het vermogen van dezelfde gemeentelijke diensten toereikend is om te kunnen anticiperen op externe veranderingen, zoals de decentralisatieagenda van de nationale overheid. Op basis van dit soort signaleringen kan SNV vervolgens beslissen wel of niet extra te investeren in achterblijvende kennis en vaardigheden van organisaties. SNV is verantwoordelijk voor onafhankelijke evaluatie van goede kwaliteit. IOB geeft indicaties hoe die kwaliteit gewaarborgd kan worden. Het is aan SNV om te zorgen dat die kwaliteit geleverd wordt.

Mobiliseren van middelen en lokale dienstenaanbieders

- «Het besluit van het ministerie om SNV een autonome financiële status te geven is van doorslaggevende invloed op de organisatie geweest. De inspanningen van SNV om nieuwe inkomstenbronnen aan te boren laten nu reeds substantiële resultaten zien».
- «De strategie van SNV (2012) voor het mobiliseren van middelen speelt in op de verschuiving onder donoren van begrotingssteun en sector brede steun naar project- en programmafinanciering, zoals in de jaren «90 van de vorige eeuw het geval was».
- «Lokale dienstenaanbieders hebben hun positie op de markt weten te verbeteren dankzij werk dat door SNV werd uitbesteed. Zij hebben zich niet ontwikkeld tot onafhankelijke professionele adviseurs inzake organisatorische of institutionele capaciteitsontwikkeling. SNV heeft weliswaar aanzienlijk meer werk aan lokale dienstenaanbieders uitbesteed, maar heeft haar strategie niet ten gunste van de lokale dienstenaanbieders aangepast. SNV blijft in wezen een organisatie die haar klanten van advies voorziet».

SNV is sinds 2011 in toenemende mate in staat op eigen benen te staan. Zo continueert SNV sinds 2013 haar werkzaamheden in Latijns-Amerika zonder algemene subsidie van het ministerie en neemt het aandeel externe middelen snel toe. SNV ontving in 2013 in het kader van deze subsidieovereenkomst Eur 60 mln., terwijl zij in 2013 ook ongeveer Eur 50 mln. aan inkomsten genereerde uit contracten met een groot aantal andere donoren. Dit is mede te danken aan de goede naam die SNV heeft opgebouwd wegens haar sterke lokale presentie en inbedding in de lokale context. Dit laatste wordt nog eens versterkt door de toename van de uitbesteding door SNV van haar advisering aan lokale dienstenaanbieders en de lagere kosten die daaruit voortvloeien.

Hierbij merkt IOB op dat deze lokale dienstenaanbieders vooral goed zijn in het verbeteren van toegang tot diensten en producten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de negen NGO's of consultants die genoemd staan in de landenstudie Benin. IOB constateert dat hun positie op de markt is verbeterd dankzij de capaciteitsversterking door SNV. Maar deze zelfde NGO's kunnen volgens IOB niet als onafhankelijke professionele organisatieadviseurs worden beschouwd. Ik vind dat SNV nog meer aandacht moet geven aan het versterken en onafhankelijk maken van lokale organisaties. Tegelijkertijd is deze constatering niet geheel toe te schrijven aan de verantwoordelijkheid van SNV. Lokale dienstenaanbieders hebben immers ook een eigen verantwoordelijkheid bij de professionele inrichting van hun organisatie.

Het door SNV in toenemende mate verwerven van fondsen via tendering kent een keerzijde die ik ook noemde in mijn brief van 9 oktober jl. (kenmerk DSO/MO-216/13) over samenwerking met maatschappelijke organisaties. Bij toewijzing van fondsen via tendering wint veelal de organisatie die de meeste resultaten in het vooruitzicht stelt voor een bepaald bedrag. Daarmee verschuift de aandacht naar meetbare korte termijnresultaten ten koste van aandacht voor duurzaamheid op lange termijn. Daarmee staat de doelstelling van SNV om tot duurzame organisatieopbouw te komen onder druk. Voor de resterende subsidieperiode heeft SNV echter de mogelijkheid om wel in te zetten op die capaciteitsontwikkeling in de volle breedte. Ik zal dan ook, zoals boven gesteld, nadere afspraken met SNV maken hoe zij de bereikte resultaten beter gaat verankeren gedurende de resterende subsidieperiode.

Conclusie

Het doet me goed te kunnen constateren dat de keuzes die in 2011 door SNV en het ministerie zijn gemaakt voor de resterende subsidieperiode de juiste zijn geweest. Vele van de observaties in deze tussentijdse evaluatie zijn al geadresseerd in de herziene subsidiebeschikking voor 2012–2015. Op enkele punten maak ik alsnog nadere afspraken met SNV:

Ik verzoek SNV om uiterlijk medio 2014 een strategie te formuleren voor de resterende subsidieperiode die het betere functioneren van lokale organisaties en de toegang tot dienstverlening op lange termijn veilig stelt.

SNV onderzoekt momenteel hoe de programma's uitwerken voor de armen. Vanuit de doelstelling bij te dragen aan armoedebestrijding heeft SNV kritische IOB-observaties op dit terrein direct ter harte genomen. Op basis van het onderzoek zal de gesubsidieerde programmering in samenspraak worden bijgesteld.

Inzicht in de behaalde resultaten over de resterende subsidieperiode is belangrijk. Het is de verantwoordelijkheid van SNV dit inzicht te verkrijgen en verschaffen. Ik zal in mijn gesprekken met SNV derhalve in het bijzonder aandacht vragen voor onafhankelijke, kwalitatief goede evaluatie over de subsidieperiode 2012–2015.

Zowel lokale organisaties als donoren waarderen SNV als partner, wat onder andere blijkt uit het succes van SNV bij het aantrekken van externe middelen.

Ik concludeer dat SNV goed op weg is om in de toekomst in de sectoren landbouw, hernieuwbare energie en water, sanitatie en hygiëne (WaSH) zelfstandig dienstverlener, makelaar en trainer te zijn. Ik heb er alle vertrouwen in dat SNV na 2015 volledig op eigen benen kan staan.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen