

Vergaderjaar 2022–2023

36 180

Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 65

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2023

In opdracht van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft MMM Consultant in maart 2023 een syntheserapport afgerond. Dit rapport is opgesteld op basis van eindevaluaties van de verschillende componenten van het *Addressing Root Causes* (ARC) programma. Hierbij treft u het rapport, alsmede hieronder de beleidsreactie op deze synthese.

Het ARC-programma (2016–2021) was een centraal beheerde aanbesteding door de Directie voor Stabilisatie en Humanitaire hulp (DSH) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en had een totaal budget van 125 miljoen euro voor een periode van vijf jaar. Het ministerie heeft het ARC-programma destijds ontwikkeld in overeenstemming met het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, «Wat de wereld verdient» (2016). Het doel van het ARC-programma was om via subsidiëring van ngo's «bottom-up» een bijdrage te leveren aan het wegnemen van grondoorzaken van gewapend conflict, instabiliteit en irreguliere migratie door onder andere versterking van het maatschappelijk middenveld, het stimuleren van mogelijkheden tot vreedzame conflictoplossing en het verbeteren van sociale cohesie tussen burgers onderling en het sociaal contract tussen burgers en overheid. Het syntheserapport heeft twee doelstellingen:

- Conclusies trekken over de geschiktheid van het ARC-instrument in het licht van haar beleidsdoelstellingen;
- algemene lessen ontwikkelen voor toekomstige toepassing van het Veiligheid en Rechtsorde (V&R) beleid.

De conclusies van de synthese sluiten in grote mate aan op de bevindingen van de Mid-Term Review (MTR), welke in 2020 in opdracht van

DSH werd uitgevoerd door Ecorys.¹ Deze brief behandelt elk van de conclusies en verbindt die waar relevant aan eerder gemaakte aanpassingen op basis van de MTR en de effecten daarvan.

Conclusie 1: Ondersteunende bijdrage aan aanpak van grondoorzaken

Het kabinet verwelkomt de conclusie van de synthese dat de meeste ARC-projecten hebben bijgedragen aan nationale- en regionale langetermijnprocessen die de onderliggende oorzaken van conflicten, instabiliteit en irreguliere migratie aanpakken. De synthese constateert tegelijkertijd dat de activiteiten niet altijd een directe verandering van de onderliggende oorzaken hebben teweeggebracht. Deze bevinding wordt door het kabinet herkend. De MTR uitgevoerd in 2020 constateerde eveneens dat de door het ARC-programma gefinancierde activiteiten voornamelijk een katalyserende rol hadden om langere termijn processen die de grondoorzaken aanpakken te ondersteunen. In de evaluatie «*Less Pretension More Realism*» (2017) concludeerde IOB dat, hoewel minder versnipperd dan haar voorgangers, ook binnen het ARC-programma de kloof bestond tussen de ambitieuze programma- en beleidsdoelstellingen enerzijds en de relatief kleine activiteiten met een beperkte invloedssfeer anderzijds. Zoals in de kabinetsreactie destijds opgenomen, blijft bij de operationalisering van beleid altijd ruimte bestaan tussen overkoepelende strategische beleidsdoelstellingen en specifieke doelstellingen van programma's van partners die worden ondersteund.

Conclusie 2: Invloed op lokaal niveau

Voor het ARC-programma werden landen-specifieke doelstellingen ontwikkeld om «bottom-up» een bijdrage te kunnen leveren. De synthese laat zien dat deze strategie effectief is geweest om op lokaal niveau context-specifieke resultaten te halen. Voor deze resultaten zijn wij onze partners erkentelijk. Bijna alle projecten laten zien dat begunstigden op lokaal niveau hun rechten vaker begrijpen en ook uitoefenen. Een aantal projecten hebben geleid tot daadwerkelijke veranderingen op impact-niveau, zoals meer vrijheid voor vluchtelingen, afname en oplossing van conflicten, en meer gevoel van veiligheid. Het adresseren van grondoorzaken zal echter nooit door een enkel programma kunnen worden beïnvloed. Impact is de som van vele kleine interventies en bovenal afhankelijk van de politieke wil en eigenaarschap van de autoriteiten in de landen zelf. Naar aanleiding van de geleerde lessen uit de IOB-evaluatie en de ARC-MTR is de ingeslagen weg van verdere delegatie naar posten van V&R middelen voor context-specifieke programmering voortgezet. Dit betekent dat toekomstige V&R subsidiekaders niet in soortgelijke vorm als het ARC-programma worden opgezet.

Conclusie 3: Duurzaamheid van resultaten

Conclusies van de evaluator met betrekking tot duurzaamheid worden deels herkend. Door lokale partners in te schakelen en voort te bouwen op bestaande lokale mechanismen is het ARC-partners grotendeels gelukt in elk land een context-specifiek programma op te zetten en uit te voeren. Deze gelokaliseerde aanpak leidde in veel gevallen tot verhoogde sociale acceptatie en daarmee ook gevoel van lokaal eigenaarschap. De aanbevelingen uit de MTR om financiële duurzaamheid van resultaten te bevorderen zijn waar mogelijk meegenomen in de laatste fase van het ARC-programma. ARC-partners zijn verzocht om exit-strategieën verder te ontwikkelen en duurzaamheid van hun behaalde projectresultaten te

¹ Mid-term review of the addressing root causes (ARC) programme 2016–2021 | Report | Government.nl

versterken. Daarnaast konden veel ARC-partners ofwel hun projecten voortzetten onder alternatieve financiering ofwel in andere projecten voortbouwen op de behaalde successen in het ARC-programma. Van de 21 ARC-partnerschappen werden er 7 voortgezet onder andere centrale DGIS subsidiekaders, en hebben reeds 5 projecten kunnen voortbouwen op ARC-resultaten onder financiering van andere donoren. In toekomstige subsidiebeleidskaders wordt waar mogelijk rekening gehouden met de aanbeveling om programma's voor langere duur te ondersteunen.

Conclusies 4, 5, en 7: Doeltreffendheid en samenvoegen van resultaten

De synthese onderschrijft de conclusies van de MTR dat het ARC-resultatenkader onvoldoende mogelijkheid bood om de resultaten van toekomstige programma's samen te voegen en op regionaal niveau zichtbaar te maken. Veel van de door de MTR gesignaleerde aandachtspunten zijn destijds voor zover uitvoerbaar aangepakt. In 2019 is het ARC-resultatenkader herzien door er meer outputindicatoren in op te nemen. Op die manier hebben ARC-partners in de tweede helft van het ARC-programma hun resultaten beter inzichtelijk kunnen maken onder andere op gebied van verbeterde cohesie, vertrouwen in lokale autoriteiten, en verhoogde levensstandaard. De synthese bevestigt dat de gewijzigde aanpak tot verbeteringen heeft geleid. Het volledig wegnemen van het verschil tussen het hoge ambitieniveau van het ARC-resultatenkader en de eigenlijke invloed op resultaten werd echter door zowel de synthese als de MTR niet realistisch geacht.

Conclusies 6 en 8: capaciteit om partners te ondersteunen

De constatering van de synthese studie dat centrale subsidiekaders zoals ARC veel capaciteit vragen van zowel posten als het departement wordt herkend. Gedurende de looptijd van het ARC-programma bleek deze capaciteit onvoldoende aanwezig. Het MTR advies om ARC-consortia extra ondersteuning te bieden om sterkere afstemming met nationale kaders mogelijk te maken, werd om die reden dan ook niet uitvoerbaar geacht. De geleerde lessen geven verdere aanleiding voor het ministerie om keuzes in focus en werkwijze te maken en de ingeslagen weg van verdere delegatie van middelen naar posten voor context-specifieke V&R programmering voort te zetten.

Het kabinet verwelkomt de aanbevelingen van deze synthese, die op programmatisch en context-specifiek vlak waardevol advies bieden voor toekomstige programmering. De aanbevelingen zullen dan ook waar mogelijk en relevant opgenomen worden in de vormgeving van toekomstige V&R subsidiekaders en de doorontwikkeling van de V&R resultatenkaders.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher