

## **Directe financiering**

De effectiviteit en efficiëntie van Nederlandse ontwikkelingshulp aan lokale NGOs in lage- en middeninkomenslanden

### ***Master scriptie***

Naam	Liza Lieve Collignon
Studentnummer	3360296
Emailadres	Lizacollignon@hotmail.com
Begeleider	Dr. P.A.M. Malcontent
Emailadres	P.A.M.Malcontent@uu.nl
Masterprogramma	Internationale betrekkingen in historisch perspectief
Datum	Oktober 2014
Aantal woorden	21.725



**Universiteit Utrecht**

## Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	3
1.1 Effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingshulp .....	6
1.2 Verantwoording .....	9
1.3 Methodologie .....	11
2. Ontwikkelingsbeleid en de (groeierende) rol van ambassades .....	14
2.1 Nederlands beleid van 1949 tot 2012.....	15
2.2 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, het huidige beleid.....	20
3. Context onderzoek .....	22
3.1 Definitie van ontwikkelingshulp, het huidige financieringslandschap en lage- en middeninkomenslanden .....	22
3.2 Nederlandse ambassades.....	26
3.3 Maatschappelijk middenveld .....	28
4. Directe financiering .....	30
4.1 Wat is directe financiering? .....	31
4.2 Voordelen en nadelen .....	34
Ambassades en lokale NGOs.....	35
NGOs uit hoge-inkomenslanden en lokale NGOs in lage- en middeninkomenslanden..	37
4.3 Effectiviteit en efficiëntie .....	39
4.4 Conclusie.....	42
5. Casestudie: Ethiopië.....	43
5.1 Algemene context .....	44
5.2 Maatschappelijk middenveld .....	47
5.3 Nederland en Ethiopië.....	50
Nederlands bedrijfsleven .....	50
Nederlandse NGOs .....	51
Nederlandse overheid en Nederlandse ambassade .....	52
5.4 Directe financiering .....	57
5.5 Effectiviteit en efficiëntie van directe financiering in Ethiopië.....	61
Effectiviteit .....	61
Efficiëntie.....	63
Complementariteit en duurzaamheid .....	64
5.6 Conclusie.....	65
6. Conclusie.....	66
7. Literatuurlijst.....	73
Boeken .....	73
Artikelen .....	73

Overheidsstukken.....	77
Internet .....	77
8. Lijst van figuren en tabellen .....	80
9. Bijlage 1. Overzicht van Nederlandse MFS-alliantie's in Ethiopië.....	81

## 1. Inleiding

‘Meer dan de helft van de wereldbevolking leeft in nagenoeg ellendige omstandigheden. (...) Armoede is een handicap en een bedreiging voor zowel de arme landen als voor welvarender gebieden’ (Truman, 1949).

In zijn inaugurele rede in 1949 sprak de Amerikaanse president Harry S. Truman zich expliciet uit voor een actieve rol van het westen om de onderontwikkelde gebieden in de wereld te helpen met hun ontwikkeling.<sup>1</sup> Voor het eerst in de geschiedenis bezat de mensheid volgens Truman de kennis en de mogelijkheden om het lijden van arme mensen te verlichten. Truman, die voor de tweede keer tot president was gekozen, vond dat de ontwikkelde landen de verantwoordelijkheid hadden om deze armoede te bestrijden. De president pleitte voor een breed programma waarbij ontwikkelde landen hun wetenschappelijke kennis en industriële knowhow konden inzetten om economische groei te stimuleren in ontwikkelingslanden. Via samenwerking met de Verenigde Naties (VN), het bedrijfsleven, landbouworganisaties en private kapitaalverschaffers zouden de ontwikkelde landen de industriële activiteit in de arme landen aanzienlijk kunnen aanjagen en zo de levensstandaard substantieel kunnen verbeteren.<sup>2</sup>

De woorden van de Amerikaanse president maakten het nodige los. Binnen de VN werden tal van resoluties aangenomen, waarin de deelnemende landen zich verplichtten financiële en technische hulp te geven aan ontwikkelingslanden. Aanvankelijk werd de steun veelal vanuit multilaterale instellingen zoals de VN gestuurd. Sinds de jaren zestig gaven echter steeds meer landen bilaterale hulp – van regering tot regering. Op deze manier konden donorlanden de ontwikkelingshulp zelf meer sturen. Naast multilaterale en bilaterale steun zijn maatschappelijke organisaties en filantropische stichtingen ook al geruime tijd actief om een bijdrage te leveren aan de sociale, economische, politieke en technologische ontwikkeling van arme landen.

Terwijl ontwikkelingshulp sinds Trumans speech inmiddels al decennia wordt gegeven, meent een groeiend aantal critici dat dergelijke steun geen geschikte manier van hulp is. Sterker nog, arme landen die ontwikkelingshulp ontvangen zijn slechter af, oordelen critici. In plaats van zelf meer economische groei te genereren, worden ze juist afhankelijker van rijke landen. De Brits-Hongaarse ontwikkelingseconoom Peter T. Bauer sprak zich al

---

<sup>1</sup> Harry S. Truman, ‘Truman’s Inaugural Address’ (Washington 1949), <http://www.inaugural.senate.gov/swearing-in/address/address-by-harry-s-truman-1949> (oktober 2014).

<sup>2</sup> Tony Binns, ‘Dualistic and unilinear concepts of development’ in: Vandana Desai & Robert B. Potter, *The Companion to Development Studies* (London 2008) 82.

eind jaren zestig scherp uit tegen het verstrekken van ontwikkelingshulp, omdat dit volgens hem meer in plaats van minder armoede veroorzaakte. Volgens Bauer is vergroting van de individuele vrijheid van burgers de essentie van de ontwikkeling van een land – een vrijheid die door de staat beschermd dient te worden. Maar ontwikkelingshulp vergroot juist de overheidscontrole op de economie van een land, wat minder in plaats van meer individuele vrijheid oplevert.<sup>3</sup> Ontwikkelingshulp is volgens Bauer beslist geen voorwaarde voor economische groei en ontwikkeling van een land. Verschillende landen in Zuidoost Azië en Latijns-Amerika hebben zich ontwikkeld door zelf te werken aan hun economie.<sup>4</sup> Volgens hem zijn de belangrijkste factoren voor de vooruitgang van een land niet het inkomen per hoofd van de bevolking, maar betreffen dit individuele, sociale en politieke factoren.<sup>5</sup> Interventies van het westen zijn niet nodig om deze factoren te beïnvloeden.<sup>6</sup>

Een andere bekende ontwikkelingshulpcriticus is de Amerikaanse ontwikkelingseconoom William Easterly. Ook hij stelt dat ontwikkelingshulp meer kwaad dan goed heeft gedaan.<sup>7</sup> Easterly noemt ontwikkelingshulp een ‘moderne vorm van kolonialisme’, omdat westerse belangen een te grote rol blijven spelen.<sup>8</sup> Easterly maakt onderscheid tussen twee typen hulpgevers: de *planners* en de *searchers*.<sup>9</sup> *Planners* hebben volgens hem goede intenties, maar voeren deze niet uit. *Planners* gaan uit van een top-down benadering waarbij oplossingen van bovenaf worden opgelegd.<sup>10</sup> Daartegenover staan de *searchers*. Zij streven naar een bottom-up aanpak – lokale oplossingen voor een probleem – die ontwikkeld worden door de mensen zelf. Een *searcher* erkent niet alle antwoorden te weten en beschouwt armoede als het resultaat van ingewikkelde politieke, historische, institutionele en technische factoren.<sup>11</sup>

Het probleem van ontwikkelingshulp is volgens Easterly dat landen, organisaties of mensen die hulp geven veelal *planners* zijn in plaats van *searchers*. Volgens Easterly is het ineffectief om van tevoren hoogdravende doelstellingen te hebben – zoals het beëindigen van armoede. Het is effectiever om eerst op lokaal niveau te bekijken wat er mogelijk is met de

---

<sup>3</sup> P.T. Bauer, *Dissent on Development – studies and debates in development economics* (Londen 1971) 96; Ian Vasquez, ‘Peter Bauer: Blazing the Trail of Development’, *Econ Journal Watch* 4 (2007-2) 197.

<sup>4</sup> Bauer, *Dissent on Development*, 97.

<sup>5</sup> Ibidem, 96-97.

<sup>6</sup> Ibidem, 98.

<sup>7</sup> William Easterly, *The White Man’s Burden – Why the West’s efforts to aid the rest have done so much ill and so little good* (Oxford 2006).

<sup>8</sup> Easterly, *The White Man’s Burden*, 8.

<sup>9</sup> Ibidem, 5.

<sup>10</sup> Ibidem, 5.

<sup>11</sup> Ibidem, 5-6.

beschikbare ontwikkelingshulp. Volgens hem zijn ‘the poor their own best searchers’.<sup>12</sup> De armen zelf weten het best wat zij nodig hebben.

Ook uit de ontwikkelingslanden zelf komt kritiek op de traditionele vorm van hulp. Zo stelt de Zambiaanse schrijfster en internationale econome Dambisa Moyo, dat in veel Afrikaanse landen ontwikkelingshulp corruptie, slechte bureaucratie en armoede in de hand heeft gewerkt. De westerse ontwikkelingshulp leidt er toe dat Afrikaanse landen zich teveel aanpassen aan het westen, waardoor economische groei van binnenuit belemmerd wordt. Doordat overheden de hulp meestal direct ontvangen profiteren zij het meest van deze middelen. Daardoor ontstaat een kloof tussen de overheid en de maatschappij. De vooruitgang voor de Afrikaanse bevolking zelf laat derhalve te wensen over.<sup>13</sup>

Als het ontwikkelingshulpsysteem heeft gefaald – zoals bovengenoemde critici beweren – hoe kan het westen dan wèl bijdragen aan de ontwikkeling van arme landen? Easterly stelt: ‘If we truly want to help the poor, rather than just congratulate ourselves for generosity, we rich Westerners have to give up our grand ambitions.’<sup>14</sup> Volgens hem moeten er kleine stappen ondernomen worden op lokaal niveau. Dit is effectiever dan het formuleren van internationale, utopische doelstellingen.<sup>15</sup> Het doel van ontwikkelingshulp moet volgens hem zijn om bij te dragen aan een beter leven voor individuen, in plaats van het hervormen van een hele samenleving. Volgens Easterly kunnen maatschappelijke organisaties hierbij een belangrijke rol spelen, omdat zij meestal op lokaal niveau opereren en daardoor dicht bij de bevolking staan. Moyo is het hier in zekere zin mee eens. Volgens haar zijn lange termijninvesteringen in Afrika weggegooid geld. Krachtige investeringen gericht op de korte termijn zijn veel effectiever om lokaal ondernemerschap te stimuleren. Dit is volgens Moyo vooral van belang in landen waar ontwikkelingshulp het eigen volk niet of nauwelijks bereikt. Een bottom-up aanpak is volgens Easterly en Moyo veel zinvoller dan voortzetting van de traditionele ontwikkelingshulp.

Daarnaast moet er volgens alle drie de critici collectieve verantwoordelijkheid worden genomen door donorlanden voor de resultaten van ontwikkelingsinterventies. Het gaat daarbij om de effectiviteit, maar bovenal de ineffectiviteit van ontwikkelingshulp die door donoren erkend moet worden.<sup>16</sup> Ook moet er volgens de critici naar feedback van de doelgroepen

---

<sup>12</sup> Easterly, *The White Man's Burden*, 23.

<sup>13</sup> Dambisa Moyo & Joanne J. Myers ‘Interview with Dambisa Moyo’ Carnegie Council (2009), [http://www.carnegiecouncil.org/studio/multimedia/20090409/0142.html/\\_res/id%3Dsa\\_File1/](http://www.carnegiecouncil.org/studio/multimedia/20090409/0142.html/_res/id%3Dsa_File1/) (oktober 2014).

<sup>14</sup> Virginia Postrel, ‘The Poverty Puzzle’, *The New York Times* (19 maart 2006).

<sup>15</sup> Easterly, *The White Man's Burden*, 321-322.

<sup>16</sup> Bauer, *Dissent on Development*, 132; Dambisa Moyo, *Dead Aid*; Easterly, *The White Man's Burden*, 323.

gevraagd worden, zij weten tenslotte het beste of hun leven verbeterd is of niet.<sup>17</sup> Donoren zijn verantwoordelijk voor de resultaten van hun programma's, waarvan systematisch geleerd moet worden zodat er daadwerkelijk iets geconcludeerd kan worden over de effectiviteit van de middelen die naar een ontwikkelingsland gaan. Daarvoor zijn goede evaluaties van interventies van groot belang.

Deze scriptie bevat een evaluatieonderzoek over een financieringswijze van Nederlandse ambassades aan lokale non-gouvernementele organisaties (NGOs). Deze vorm van financieren wordt ook wel directe financiering genoemd. Sinds de jaren tachtig groeide de gedachte van bilaterale donoren om direct lokale NGOs te financieren om een grotere effectiviteit en efficiëntie van de bilaterale ontwikkelingshulp te bewerkstelligen.<sup>18</sup> Op deze manier worden doelgroepen direct bereikt, zonder tussenkomst van een NGO uit het westen of de overheid van het ontwikkelingsland zelf. In Nederland wordt de directe financiering sinds de jaren negentig gedecentraliseerd naar de Nederlandse ambassades in ontwikkelingslanden. Ambassades kunnen – in lijn met Easterly's kritiek – op een lokaal niveau oplossingen zoeken voor ontwikkelingsproblemen en de financiële middelen flexibel inzetten.

In deze scriptie ligt de focus op de directe financiering aan lokale NGOs door Nederlandse ambassades in partnerlanden van de Nederlandse regering op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, zoals Afghanistan, Bangladesh, Burundi en Ethiopië. De onderzoeksvragen voor deze scriptie luiden: hoe effectief en efficiënt is de directe financiering van Nederlandse ambassades aan lokale NGOs? En hoe kan de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering vanuit een wetenschappelijk perspectief bevorderd worden? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het allereerst van belang om te weten wat er precies met effectiviteit en efficiëntie wordt bedoeld.

### **1.1 Effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingshulp**

De internationale samenleving legt sinds tien jaar meer nadruk op de effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingshulp. De vraag luidt niet meer *hoeveel* geld er wordt besteed, maar *hoe* dit wordt besteed. De Wereldbank omschrijft effectiviteit als de impact van ontwikkelingshulp op economische groei en capaciteitsopbouw en het verwezenlijken van internationale ontwikkelingsdoelstellingen, de *Millennium Development Goals* (MDG's).<sup>19</sup> Dit achttal doelstellingen richtte zich onder andere op het uitbannen van extreme armoede en

---

<sup>17</sup> Easterly, *The White Man's Burden*, 332-333.

<sup>18</sup> Lau Schulpen & Rik Habraken (ed.), *CS in het zuiden: cruciale ontwikkelingen*, CIDIN (2011) 1.

<sup>19</sup> Worldbank, 'Aid Effectiveness', [http://data.worldbank.org/topic/aid-effectiveness#tp\\_wdi](http://data.worldbank.org/topic/aid-effectiveness#tp_wdi) (oktober 2014).

hongersnood, het verminderen van kindersterfte en het promoten van gelijkwaardigheid voor mannen en vrouwen.

Andere instanties brengen een nuance aan door impact en effectiviteit van elkaar te scheiden.<sup>20</sup> De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) definieert *effectiviteit* als de mate waarin ontwikkelingsinterventies hebben bijgedragen aan het behalen van korte tot middellange termijn doelstellingen en *impact* als lange termijn effecten van ontwikkelingsinterventies.<sup>21</sup> In deze scriptie zal onderzocht worden in hoeverre directe financiering aan lokale NGOs bijdraagt aan de korte tot middellange doelstellingen die opgesteld zijn door een ambassade: centraal staat de effectiviteit van directe financiering aan lokale NGOs. Wat voor daadwerkelijke impact op lange termijn de directe financiering heeft gehad in een land vergt een uitgebreider onderzoek.

Naast effectiviteit is efficiëntie van belang voor ontwikkelingshulp. De OESO definieert efficiëntie als de mate waarin economische middelen worden omgezet tot resultaten.<sup>22</sup> Daar waar het bij effectiviteit gaat om de relatie tussen de geformuleerde doelstellingen en de bereikte resultaten, gaat het bij efficiëntie om de mate waarin middelen worden gebruikt om een bepaald doel te behalen.<sup>23</sup>

De effectiviteit van ontwikkelingshulp kwam voor het eerst naar voren op de conferentie van de Verenigde Naties over *Financing for Development* in Mexico (2002). Hieruit kwam de consensus van Monterrey waarin nieuwe afspraken voor ontwikkelingshulp werden bereikt. Centraal stond het mobiliseren en vergroten van de effectiviteit van financiële middelen en het bereiken van nationale en internationale economische voorwaarden, die nodig zijn voor het behalen van de MDG's.<sup>24</sup> Tijdens deze bijeenkomst werd benadrukt dat hulp niet een eenzijdige financiële relatie moest zijn, maar een partnerschap waarin beide partijen aan ontwikkeling bijdragen.<sup>25</sup>

In 2003 stond naast effectiviteit ook efficiëntie van ontwikkelingshulp centraal op het *High Level Forum over Harmonisation* van de OESO in Rome. Ministers, enkele ontwikkelingsorganisaties, 28 hulpontvangende landen en meer dan veertig multilaterale en

---

<sup>20</sup> UNDP, *Development Effectiveness – Review of Evaluative Evidence* (New York 2001); Boulmetis, John en Dutwin, Phyllis, *The ABCs of Evaluation* (San Fransisco 2005); OECD, *Development Results - An Overview of Results Measurement and Management*, Briefing Note (2013).

<sup>21</sup> OECD, *Development Results*, 3.

<sup>22</sup> UNDP, *Development Effectiveness*, 15; Markus A. Palenberg, *Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions* (Bonn 2011) 7.

<sup>23</sup> UNDP, *Development Effectiveness*, 16.

<sup>24</sup> United Nations, *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development* (Monterrey 2003) 5, <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> (oktober 2014).

<sup>25</sup> United Nations, *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*, 14.



bilaterale ontwikkelingsinstituten erkenden dat ontwikkelingsprogramma's verbeterd konden worden door meer nadruk te leggen op harmonisatie van deze programma's.<sup>26</sup> Twee jaar later vond er in Parijs een tweede *High Level Forum* plaats, ditmaal over *Aid Effectiveness*. Tijdens deze bijeenkomst bleek dat ontwikkelingshulp nog onvoldoende gecoördineerd werd en niet transparant genoeg was. Er moesten grote veranderingen doorgevoerd worden om te zorgen dat hulp goed besteed en ontvangen werd. Voor het eerst sloten donoren en ontvangende landen een overeenkomst waarmee zij elkaar verantwoordelijk konden houden voor het behalen van ontwikkelingsdoelstellingen.<sup>27</sup> Deze overeenkomst wordt ook wel de Verklaring van Parijs genoemd en is gebaseerd op vijf kernvoorwaarden voor effectieve en efficiënte ontwikkelingssamenwerking en -hulp:

- *Ownership*: Partnerlanden oefenen effectief leiderschap uit over hun eigen ontwikkelingsbeleid en ontwikkelingsstrategieën en helpen ontwikkelingsprojecten coördineren.
- *Alignment*: Donoren baseren hun steun op de nationale ontwikkelingsstrategieën, instituten en procedures van de partnerlanden.
- *Harmonisation*: De interventies van donoren zijn meer complementair, transparant en effectief.
- *Managing for results*: Donoren en partners beheren en implementeren hulp samen zodat deze zich richt op de gewenste resultaten.
- *Mutual accountability*: Zowel donoren als partners leggen verantwoording af voor de resultaten van hun ontwikkelingsinterventies.<sup>28</sup>

De implementatie van bovengenoemde voorwaarden werd verder uitgewerkt tijdens het *High Level Forum* in Accra in 2008. Bijzonder aan deze bijeenkomst was de aanwezigheid van diverse spelers op het gebied van ontwikkeling, zoals voormalige ontwikkelingslanden die zich hadden getransformeerd tot donor en meer NGOs. Tijdens het vierde *High Level Forum* in Busan (2011) werd vastgesteld dat financiële middelen maar een deel van de oplossing waren voor ontwikkeling.<sup>29</sup> Er moest ook gekeken worden naar de behoeften van een land.

---

<sup>26</sup> OECD 'Rome Declaration on Harmonisation' (2003) 11, <http://www.oecd.org/development/effectiveness/31451637.pdf> (oktober 2014).

<sup>27</sup> OECD, 'The High Level Forum on Aid Effectiveness: A history', <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm#Paris> (oktober 2014)

<sup>28</sup> OECD, 'The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action' (2005/2008) 3-8, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (oktober 2014); Marta Foresti, David Booth & Tammie O'Neil, *Aid effectiveness and human rights: strengthening the implementation of the Paris Declaration* (Londen 2006) viii-xii.

<sup>29</sup> OECD, 'Busan Partnership for Effective Development Co-operation' (2011) 9, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> (oktober 2014).

De coördinatie zou moeten liggen bij het ontvangende land en niet bij de donor. Voor het eerst werden de verschillende partijen het eens over een raamwerk voor ontwikkelingssamenwerking.

## 1.2 Verantwoording

Er is weinig literatuur te vinden over de directe financiering van bilaterale donoren aan lokale NGOs.<sup>30</sup> Sinds de jaren negentig zijn er enkele artikelen gepubliceerd over (de groei van) directe financiering. De meningen over deze financieringswijze zijn verdeeld. Enerzijds zien auteurs ambassades als geschikte actoren om op lokaal niveau partners te selecteren voor de ontwikkeling in hun land van accreditatie. Tegelijkertijd zien critici beperkte capaciteit op ambassades voor deze samenwerking en hebben andere partijen, zoals multilaterale instellingen of westerse NGOs, meer kennis, inzicht en arbeidskracht om samen te werken met lokale partners.<sup>31</sup>

In 2014 zijn er twee uitgebreide onderzoeken over directe financiering verschenen. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluaties (IOB) deed een evaluerend onderzoek naar de omvang en het gebruik van directe financiering door Nederlandse ambassades van 2006 tot 2012.<sup>32</sup> Het tweede onderzoek – van het Centre for International Development Issues Nijmegen (CIDIN) – vergeleek directe financiering met indirecte financiering (financiering via Nederlandse NGOs).<sup>33</sup> In beide studies werden de effectiviteit en efficiëntie van de financiering belicht, maar niet uitgebreid onderzocht.

Deze scriptie richt zich op de uitvoering van een evaluatieonderzoek aangezien literatuur en onderzoek ontbreekt over de effectiviteit en efficiëntie van de Nederlandse directe financiering aan lokale NGOs. De OESO definieert een evaluatie als een systematisch en objectief oordeel over het ontwerp, de implementatie en de resultaten van een lopend of afgelopen project, programma of beleid.<sup>34</sup> Het doel van een dergelijke evaluatie is om de relevantie en volledigheid van doelstellingen, effectiviteit, efficiëntie, impact en duurzaamheid vast te stellen.

---

<sup>30</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *CS in het zuiden: cruciale ontwikkelingen*, 7, 15;

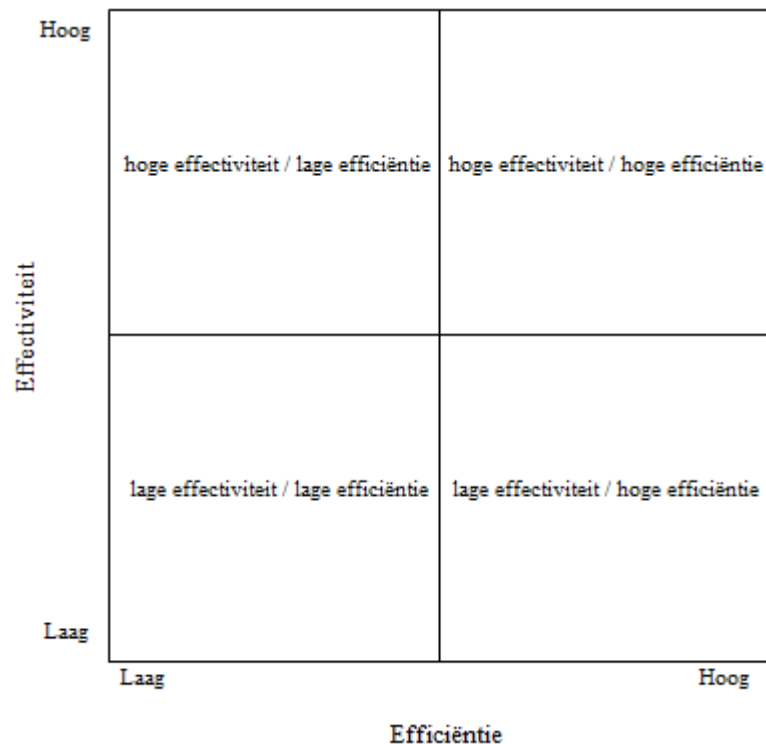
<sup>31</sup> David Lewis, 'Development NGOs and the challenge of partnership: changing relations between North and South', *Social Policy & Administration* 32.5 (1998); David Lewis & Babar Sobhan, 'Routes of funding, roots of trust? Northern NGOs, Southern NGOs, donors, and the rise of direct funding', *Development in Practice* 9 (1999); INTRAC, 'The changing geography of aid: donor fundings to NGOs' *Ontrac* (2004).

<sup>32</sup> IOB, *Useful Patchwork*.

<sup>33</sup> Lau Schulpen & Rik Habraken (ed.) *Direct and indirect funding of local NGOs in Kenya, Ethiopia and South Sudan – a data collection exercise* CIDIN (2014).

<sup>34</sup> OECD, *Development Results*.

In deze scriptie wordt het Meerjarig Strategisch Plan (MJSP) van een ambassade gekoppeld aan haar resultatenrapportages. Elke ambassade schrijft een MJSP, waarin doelstellingen geformuleerd worden voor een periode van vier jaar. Daarnaast verschijnt er elk jaar een resultatenrapportage met daarin de behaalde resultaten en eventuele tegenslagen wanneer resultaten niet zijn behaald. Aan de hand van deze documenten en de beschikbare literatuur probeert dit evaluatieonderzoek een bijdrage te leveren aan het wetenschappelijke debat omtrent effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingsprogramma's. Aan de hand van



**Figuur 1** Schematische weergave effectiviteit en efficiëntie.

een schematische weergave zal er een wetenschappelijk advies gegeven worden voor de bevordering van de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering aan lokale NGOs door Nederlandse ambassades. In figuur 1 is een dergelijk schema te vinden.<sup>35</sup> Op de verticale as staat de effectiviteit met een hoog en laag verdeling. Aangezien effectiviteit vaak kwalitatief gemeten wordt, is er geen gebruik gemaakt van numerieke assen. Op de horizontale as staat efficiëntie. Er wordt in deze scriptie geen vergelijking gemaakt met andere ontwikkelingsinterventies, waardoor er geen kwantitatieve waarde gegeven kan worden aan de efficiëntie van directe financiering. Daarom is ook in dit geval gekozen voor een eenzelfde hoog en laag verdeling. De assen verdelen het schema in vier categorieën: laag/laag, laag/hoog, hoog/laag en hoog/hoog. Elk partnerschap tussen ambassades en lokale NGOs

<sup>35</sup> Figuren zonder bronvermelding zijn gemaakt door de auteur van deze scriptie.

streeft vanzelfsprekend naar een hoge effectiviteit en een hoge efficiëntie. Door middel van dit schema kan de directe financiering geplaatst worden in een van de vier categorieën en kunnen er door de evaluatie verbeteringspunten geformuleerd worden.

Deze scriptie wil met de evaluatie een bijdrage leveren aan beleidsontwikkeling op gebied van directe financiering. In 2015 wordt er een zogenoemd Accountability Fund ontwikkeld voor de directe financiering van ambassades aan lokale NGOs ter versterking van hun ‘pleitende’ en ‘beïnvloedende’ rol in de samenleving. Met pleiten en beïnvloeden bedoelt de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking Lilianne Ploumen ‘de verschillende instrumenten en strategieën die kunnen worden ingezet om onderwerpen op de agenda van de politiek en het bedrijfsleven te krijgen en/of te houden, met het doel structurele oorzaken van armoede en onrecht aan te pakken en beleid duurzaam te veranderen.’<sup>36</sup> Deze rol is volgens de minister Ploumen van belang in een samenleving om de overheid scherp te houden. Vanwege weinig ontwikkelingshulp van andere donoren op dit gebied, wil zij zich op deze rol van lokale NGOs gaan richten.<sup>37</sup>

### 1.3 Methodologie

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een evaluatietechniek voor ontwikkelingsprogramma’s, de zogenoemde *Theory of Change* (ToC). De focus bij deze techniek ligt op het toetsen van de theorie achter een ontwikkelingsprogramma.<sup>38</sup> De ToC komt voort uit theoretische en toegepaste ontwikkelingsstudies en is terug te leiden tot het werk van Amerikaanse hoogleraar Donald Kirkpatrick over het *Four Levels of Learning Evaluation Model* uit de jaren vijftig. De methoden waarin relaties beschreven werden tussen verschillende componenten van een ontwikkelingsprogramma waren een belangrijke stap vooruit, omdat er daadwerkelijk iets geconcludeerd kon worden over de resultaten en de impact van een programma. Sindsdien is het model aangepast tot een logisch causaal model, waarin verschillende bouwstenen (inputs, activities, outputs en outcomes) gekoppeld worden aan een lange termijn doelstelling: de impact, zie figuur 2. Halverwege de jaren negentig gebruikte professor Carol H. Weiss de term *Theory of Change* voor het eerst. Zij omschreef

---

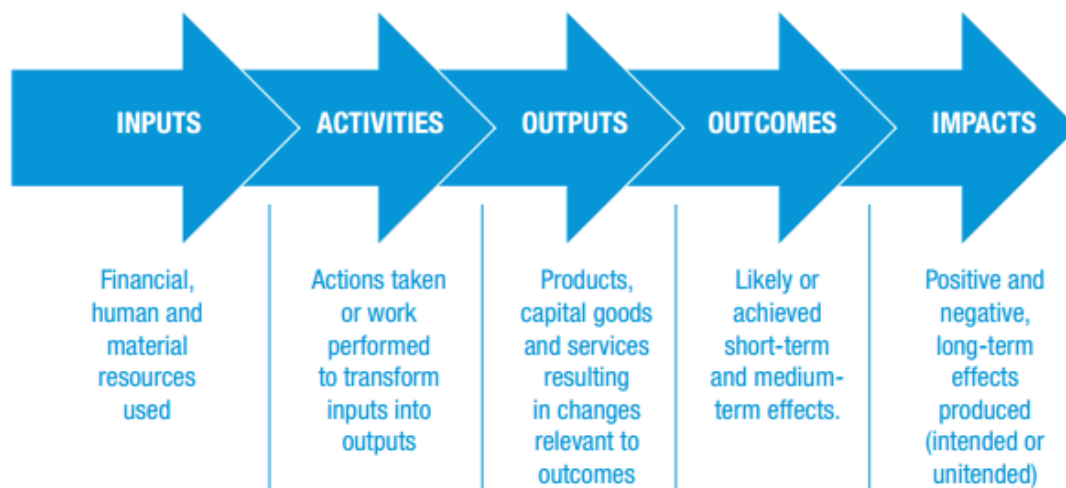
<sup>36</sup> E.M.J. Ploumen, *Samenspraak en Tegenspraak* (Den Haag 2014) 3.

<sup>37</sup> E.M.J. Ploumen, *Samenwerking met het maatschappelijk middenveld in een nieuwe context* (Den Haag 2013) 2.

<sup>38</sup> Center for Theory of Change, ‘TOC Origins’, <http://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/toc-background/toc-origins/> (oktober 2014).

daarmee de stappen die leiden tot lange termijn doelstellingen en de relaties die aangetoond kunnen worden tussen de programma-activiteiten en de behaalde resultaten.<sup>39</sup>

Veel ontwikkelingsprogramma's worden opgesteld aan de hand van een dergelijke ToC. In dit proces worden de verwachte bouwstenen omschreven. Een evaluatie bestaat uit een vergelijking tussen vooraf opgestelde bouwstenen – in het geval van deze scriptie de doelstellingen oftewel de verwachte outcomes – en de daadwerkelijke resultaten na afloop van een ontwikkelingsproject. Om een ontwikkelingsprogramma effectief te kunnen noemen, moeten de resultaten positief zijn ten opzichte van de voorafopgestelde doelstellingen in de ToC. De Amerikaanse non-profit organisatie International Initiative for Impact Evaluation (3IE) financiert impact evaluaties van ontwikkelingsprogramma's. Deze organisatie stelt dat de ToC een vereiste is voor het meten van impact en effectiviteit. Naast de keten en de koppeling met de resultaten, moet de context – de sociale, politieke en economische



**Figuur 2** Algemene Theory of Change (bron: OECD).

omgeving waar het programma plaatsvindt – omschreven worden.<sup>40</sup> Hetzelfde programma kan namelijk verschillen per context.<sup>41</sup> Daarnaast stelt 3IE dat er een geloofwaardige counterfactual gecreëerd moet worden, bijvoorbeeld een controlegroep.<sup>42</sup> Vanwege de korte onderzoeksperiode van deze scriptie en beperkte openbare data van de ambassades wordt dit gedeelte achterwege gelaten.

De United Nations Development Programme (UNDP) voegt de mate van duurzaamheid toe als eis voor de toetsing van effectiviteit. De duurzaamheid van een

<sup>39</sup> Center for Theory of Change, 'TOC Origins', <http://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/toc-background/toc-origins/> (oktober 2014); James Connell, Anne C. Kubisch, Carol H. Weiss, *New Approaches to evaluating community initiatives*, (New York 1995) 65-82.

<sup>40</sup> Howard White, 'Theory-Based Impact Evaluation: Principles en Practices', *International Initiative for Impact Evaluation*, working paper 3 (2009) 7.

<sup>41</sup> White, 'Theory-Based Impact Evaluation: Principles en Practices' 10.

<sup>42</sup> *Ibidem*, 12.

ontwikkelingsinterventie geeft aan of de resultaten effect blijven hebben na beëindiging van het project. Belangrijk hierbij is capaciteitsversterking van de doelgroep, zodat zij zelf hun ontwikkeling kunnen voortzetten en in ieder geval op het gebied van kennis niet afhankelijk zijn van donoren.<sup>43</sup> Dit is een toevoeging op de ToC, waardoor er meer nadruk ligt op de periode na afloop van het programma. Voor de toetsing van de effectiviteit van directe financiering zullen de volgende vragen beantwoord moeten worden:

- In hoeverre zijn de doelstellingen behaald of zullen ze behaald worden?
- Wat zijn belangrijke factoren geweest voor het wel- of niet behalen van de doelstellingen?<sup>44</sup>
- Heeft de ontwikkelingsinterventie een duurzaam effect?

Antwoorden op bovengenoemde vragen zijn van belang voor de toetsing van de efficiëntie van een ontwikkelingsinterventie. Daartoe kan gebruik gemaakt worden van een kosteneffectiviteitsanalyse waarin de uitkomsten van een interventie afgezet wordt tegen de kosten ervan. Door een dergelijke analyse wordt bepaald hoe de resultaten van een interventie in verhouding staan tot de ingezette middelen.<sup>45</sup> Om specifieke uitspraken te kunnen doen over de efficiëntie zal moeten worden nagegaan welke middelen op zijn minst nodig zijn voor het behalen van de gewenste resultaten.<sup>46</sup> Dit vraagt om een vergelijking tussen alternatieve aanpakken voor dezelfde doelstellingen. Vanwege de korte onderzoeksperiode van deze scriptie zal dit niet gedaan worden. In plaats daarvan zullen er globale uitspraken worden gedaan over de efficiëntie van de directe financiering. Niet de omvang van de middelen staat centraal, maar de vraag hoe de middelen zijn besteed.

Aan de hand van bovengenoemde evaluatiemethoden richt dit onderzoek zich op een specifieke casestudie. Binnen deze casestudie is aan de hand van informatie uit het MJSP en de resultatenrapportage een ToC per speerpunt opgesteld. Hierin staan onder andere de geplande activiteiten en doelstellingen (outcomes) die de ambassade heeft geformuleerd. Deze ToC geeft dus niet alleen de doelstellingen met betrekking tot de directe financiering weer, maar de activiteiten die nodig zijn volgens de ambassade om haar algemene ontwikkelingsdoelstellingen te behalen. Specifiekere doelstellingen – voor bijvoorbeeld de

---

<sup>43</sup> UNDP, *Development Effectiveness*, 16.

<sup>44</sup> OECD, 'Evaluation of Development Programmes – DAC Criteria for Evaluating Development Assistance', <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm> (oktober 2014).

<sup>45</sup> Markus A. Palenberg, *Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions* (Bonn 2011) 80; Iqbal Dhaliwal (ed.), 'Comparative Cost-Effectiveness Analysis to Inform Policy in Developing Countries: a general framework with applications for education' *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab* (2011) 3, <http://economics.mit.edu/files/6959> (oktober 2014).

<sup>46</sup> OECD, 'Evaluation of Development Programmes'.

samenwerking met een lokale NGO – zijn niet geformuleerd of publiekelijk toegankelijk. De casestudie richt zich op Ethiopië. Dit land genereert jaarlijks een hoge economische groei, maar is tegelijkertijd een van de armste landen ter wereld. Daarnaast kent Ethiopië een beperkte ruimte voor maatschappelijke organisaties in de samenleving, vooral voor organisaties die kritisch tegenover de lokale overheid staan. De wetgeving stelt dat maatschappelijke organisaties maar tien procent van hun inkomsten uit buitenlandse bronnen mogen halen. Maar juist zij zijn erg afhankelijk van buitenlandse financiering. De politieke situatie is vooral voor de ontwikkeling van het Accountability Fund bijzonder lastig, omdat de kritische maatschappelijke organisaties tevens de zogenoemde pleitende en beïnvloedende organisaties zijn die gesteund zouden moeten worden volgens minister Ploumen.

Allereerst komt in deze scriptie het Nederlandse beleid van ontwikkelingssamenwerking in historisch perspectief aan bod. Er zal extra aandacht geschonken worden aan de rol van ambassades in het beleid. Ook wordt de beleidsnota van minister Ploumen uitgelicht, omdat dit van belang is voor de ontwikkeling van het Accountability Fund. In het daaropvolgende hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingstermen voor dit onderzoek uitgelegd en de werking van Nederlandse ambassades en het maatschappelijk middenveld toegelicht. Vanaf hoofdstuk vier wordt er naar de directe financiering van de ambassades aan NGOs gekeken, met een casestudie van Ethiopië in hoofdstuk vijf. In de casestudie zal allereerst de context van het land en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld uiteengezet worden. Vervolgens worden de relaties tussen Nederland en Ethiopië beschreven. Vanaf de vierde paragraaf ligt de nadruk op de directe financiering van de ambassade in Addis Abeba. Dit alles zal leiden tot uitspraken over de effectiviteit en efficiëntie van ontwikkelingshulp in het geval van directe financiering van Nederlandse ambassades aan lokale NGOs.

## **2. Ontwikkelingsbeleid en de (groeïende) rol van ambassades**

Na de Tweede Wereldoorlog bleken koloniale grootmachten als Frankrijk, Groot-Brittannië, België en Nederland niet langer in staat hun overzeese imperia in Azië en Afrika in stand te houden. In een periode van twintig jaar tijd zouden bijna alle Europese koloniën hun onafhankelijkheid verwerven. Veel Aziatische en Afrikaanse landen waren arm en wilden zich – eenmaal onafhankelijk – zo snel mogelijk op politiek- en economisch gebied profileren tot een Westers niveau.<sup>47</sup> Steeds meer Westerse landen wilden – sinds de rede van Truman in

---

<sup>47</sup> John Rapley, 'Understanding Development – Theory and Practice in the Third World' (Londen 2007) 1-2.

1949 en de op gang komende economie van Europa – een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van armere landen.

Veel van de financiële middelen die rijke landen openstelden voor arme, onderontwikkelde en/of naoorlogse gebieden, werden multilateraal gespendeerd via de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Als belangrijke onderdelen van de VN zijn deze instituties in 1944 in het leven geroepen. In eerste instantie focusten zij zich voornamelijk op de wederopbouw van Europa, maar na invoering van het Marshallplan richtten zij zich steeds meer op ontwikkelingslanden. Vanaf de jaren zestig werden meer middelen bilateraal gespendeerd. Een belangrijke institutie hiervoor werd de OESO, een samenwerkingsverband wat niet alleen toegankelijk was voor Europese landen, maar waar landen buiten Europa zich ook bij konden aansluiten. De OESO voerde geen ontwikkelingsprogramma's uit, maar hield zich bezig met de analytische en beleid beïnvloedende kant.<sup>48</sup> Deel van de OESO is de DAC, welke zich omschrijven als een internationaal forum waar de grootste ontwikkelingsdonoren ter wereld deel van zijn. De DAC werd in het leven geroepen om de bilaterale ontwikkelingshulp van donoren te coördineren.<sup>49</sup>

Nederland heeft sinds het begin een prominente positie ingenomen in de VN, door als een van de eerste landen ter wereld anderhalf miljoen gulden beschikbaar te stellen voor het technische hulprogramma.<sup>50</sup> In deze eerste jaren werden de middelen zoals gezegd multilateraal gespendeerd. Vanaf de jaren zestig groeide de omvang van de bilaterale hulp enorm, werd er een minister voor Ontwikkelingssamenwerking aangesteld en beleid gevormd. In dit hoofdstuk zal het Nederlandse beleid op gebied van ontwikkelingssamenwerking centraal staan met in de eerste paragraaf het beleid van 1949 tot 2012. De tweede paragraaf focust zich op het huidige beleid van minister Ploumen. In allebei de paragrafen zal er aandacht besteed worden aan de (groeierende) rol van de Nederlandse ambassades en de visie van de Nederlandse regering op de rol van maatschappelijke actoren voor ontwikkelingsvraagstukken.

## **2.1 Nederlands beleid van 1949 tot 2012**

Er zijn verschillende motieven te identificeren voor de betrokkenheid van Nederland bij de eerste ontwikkelingsinitiatieven van de VN. Ontwikkelingshulp kon de Nederlandse

---

<sup>48</sup> OECD, 'History', <http://www.oecd.org/about/history/> (oktober 2014).

<sup>49</sup> OECD, 'Development Co-operation Directorate (DCD-DAC)', <http://www.oecd.org/dac/> (oktober 2014).

<sup>50</sup> P.A.M. Malcontent & J.A. Nekkers, 'Inleiding - Doe wel en zie niet om', in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers (ed.), *De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 12.



wetenschap en het bedrijfsleven namelijk grotere bekendheid opleveren en de export bevorderen. Ook wilde Nederland – door zich aan te sluiten bij het hulpprogramma van de VN – internationaal prestige verwerven, omdat het als koloniale grootmacht had afgedaan. De dekolonisatie van Indonesië gaf tevens enkele motieven voor het geven van ontwikkelingshulp. Zo was het de bedoeling om functionarissen uit het voormalig Nederlands-Indië uit te zenden naar andere tropische landen, omdat zij door de dekolonisatie hun baan dreigden te verliezen.<sup>51</sup> Tot slot trachtte Nederland via het VN-programma invloed te houden op Indonesië door de voormalige kolonie op een andere manier bij te staan.<sup>52</sup> Desalniettemin werden er voornamelijk financiële middelen overgeheveld aan de VN en was de daadwerkelijke rol van Nederland minimaal.<sup>53</sup>

Rond de jaren zestig kregen steeds meer Nederlandse economische belangen aandacht binnen ontwikkelingshulp, waardoor er vraag was naar een vergroting van de bilaterale hulp.<sup>54</sup> Dit kon namelijk leiden tot het ontstaan van culturele en sociale betrekkingen tussen Nederland en de hulpontvangende landen. Vanuit een economisch perspectief zou dit kunnen zorgen voor exportbevordering, omdat de ontvangende landen orders in Nederland konden plaatsen en vice versa. Daarnaast gaven andere landen al meer bilaterale- dan multilaterale hulp en wilde Nederland niet achterblijven. De bilaterale hulp werd in het begin van de jaren zestig vergroot.<sup>55</sup>

Naast het karakter, veranderde ook de omvang van ontwikkelingshulp uit Nederland. In tien jaar tijd vervijfvoudigde dit budget van nog geen 200 miljoen gulden in 1961 tot bijna een miljard gulden in 1971. Deze stijging werd mogelijk gemaakt door de bloei van de Nederlandse economie toentertijd. In de jaren zeventig werd er meer nadruk gelegd op armoedebestrijding en de vervulling van basisbehoeften. Ontwikkelingshulp diende bij te dragen aan herverdeling van inkomens en aan sociale rechtvaardigheid.<sup>56</sup> Eind jaren zeventig kwam de economische groei van een ontwikkelingsland weer centraler in de belangstelling. Het ontwikkelingsdenken onderging een verzakelijking, waarin Nederlandse industriële belangen een sterkere positie kregen. Dit gebeurde tegen de achtergrond van de toenemende

---

<sup>51</sup> Malcontent & Nekkers, 'Inleiding - Doe wel en zie niet om', 12-13; D.A. Hellema, 'Nederlands bijzondere rol in de wereld – Vijftig jaar beleid van ontwikkelingssamenwerking', in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers (ed.), *De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 339.

<sup>52</sup> Malcontent & J.A. Nekkers, 'Inleiding - Doe wel en zie niet om', 12.

<sup>53</sup> G.A. Posthumus, 'Een "ideale vorm van hulp" – Bilaterale financiële hulpverlening, het India Consortium en de IGGI', in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers (ed.), *De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 148.

<sup>54</sup> Hellema, 'Nederlands bijzondere rol in de wereld', 340.

<sup>55</sup> Posthumus, 'Een "ideale vorm van hulp"', 153.

<sup>56</sup> Hellema, 'Nederlands bijzondere rol in de wereld', 340-341.

economische recessie eind jaren zeventig. Toch bleef armoedebestrijding de centrale doelstelling.<sup>57</sup>

Op internationaal niveau veranderde er veel in de jaren tachtig. Een meer neoliberale aanpak werd gehanteerd, waarin de staat als deel van het probleem werd gezien in plaats van een mogelijke oplossing.<sup>58</sup> Dit gedachtegoed had grote multilaterale beleidsveranderingen als gevolg met een focus op liberalisering, deregulatie en het benadrukken van een conservatief macro-economisch beleid.<sup>59</sup> Centraal hierin stond de consensus van Washington, een lijst van tien economische beleidsregels die werden verkondigd door het IMF en de Wereldbank. Zij vormden een standaard hervormingspakket voor landen die getroffen waren door de internationale schuldencrisis waaraan vooral Latijns-Amerikaanse landen ten onder dreigden te gaan. Toch kwam ook de consensus van Washington onder vuur te liggen, wat leidde tot de post-consensus van Washington. Centraal hierin stond de focus op een *beter*e regulering van de staat in plaats van *minder* regulering van de staat. De staat werd dus weer deel van de oplossing.<sup>60</sup> Bovengenoemd internationale neoliberale aanpak was in zekere zin bepalend voor het Nederlandse beleid.

Vanaf de jaren negentig stonden Nederlandse maatschappelijke idealen centraal, zoals het verbeteren van de positie van de vrouw en de bescherming van het milieu. Rondom armoedebestrijding en deze idealen werden steeds meer ontwikkelingsprogramma's ontwikkeld. Een belangrijke speler in het Nederlandse ontwikkelingsdenken van de jaren negentig was de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk (PvdA) die ook al in de jaren zeventig bewindsman op dit terrein was geweest. Hij ging in op een aantal fundamentele veranderingen in de wereld, zoals de toenemende interdependentie van staten, het einde van de Koude Oorlog, mondialisering en voortschrijdende technologische ontwikkelingen in zijn beleidsnota 'Een wereld van verschil'. Volgens Pronk kwam het ontwikkelingsvraagstuk door deze veranderingen in een ander daglicht te staan.<sup>61</sup> Ook maakte hij in zijn nota duidelijk dat bij ontwikkelingssamenwerking de cultuur van het

---

<sup>57</sup> Hellema, 'Nederlands bijzondere rol in de wereld', 341.

<sup>58</sup> Jan Nederveen Pieterse, *Development Theory* (Nottingham 2010) 206.

<sup>59</sup> Kimokowitz, 'The Evolution of and Current Debate in Development Thinking – What Defines Good Development?' 15.

<sup>60</sup> J. Stiglitz, 'More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus', *WIDER Annual Lecture* (1998) 25; Kimokowitz, 'The Evolution of and Current Debate in Development Thinking' 13.

<sup>61</sup> J. P. Pronk, *Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig* (Den Haag 1990); Malcontent & Nekkers, 'Inleiding - Doe wel en zie niet om', 54; E. Tijkotte & H. Rijnveld, 'Een wereld van verschil – Een zaak van iedereen', *DPRN Phase II* 14 (2008) 8, <http://www.search4dev.nl/download/345350/178754.pdf> (oktober 2014).

ontvangende land als uitgangspunt diende te fungeren voor de beste effectiviteit.<sup>62</sup> Ontwikkelingssamenwerking was volgens hem bedoeld om een kleine bijdrage te leveren aan de eigen inspanningen van landen, organisaties, bevolkingen en individuen ter verbetering van hun levensomstandigheden. Daarmee kwam de ontwikkeling van een land van binnenuit en had deze betrekking op de gehele samenleving.<sup>63</sup> In zijn beleidsprogramma stelde hij dat ambassades hierin een belangrijke rol konden vervullen. Ambassades stonden volgens hem in een goede positie om lokale capaciteit en deskundigheid te benutten, wat zou bijdragen aan de duurzaamheid van de ondersteunde projecten. Het decentraliseren van bilaterale middelen naar ambassades was volgens Pronk een stap op de goede weg naar meer zeggenschap van het ontvangende land over de besteding van de hulp.<sup>64</sup>

In 1998 gooide de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Eveline Herfkens (PvdA), het roer om. Daar waar Pronk pleitte voor een eigen, vernieuwend Nederlands beleid, zocht Herfkens aansluiting bij het ontwikkelingsdenken van de Wereldbank, gebaseerd op de eerdergenoemde consensus van Washington. Het werd een beleid waarin met name macro-economisch bestuur centraal stond.<sup>65</sup> Ook voerde ze een strak landenbeleid door, waarvoor zij een goed sociaaleconomisch beleid, *good governance*, de mate van armoede en de feitelijke behoefte aan hulp als criteria hanteerde.<sup>66</sup> Het aantal landen dat steun kreeg verminderde hierdoor drastisch, waardoor fragmentatie van ontwikkelingshulp werd tegen gegaan. Herfkens hoopte dat de effectiviteit van ontwikkelingshulp hierdoor vergroot zou worden.

Herfkens werkte nauw samen via de multilaterale kanalen, omdat zij ontwikkelingshulp via deze weg effectiever en efficiënter achtte dan de bilaterale kanalen.<sup>67</sup> Ambassades hadden volgens haar de mogelijkheid om het optreden van multilaterale instellingen op de voet te volgen en daar waar nodig bij te sturen.<sup>68</sup> Daarnaast pleitte zij voor de ontwikkeling van lokale maatschappelijke organisaties, omdat dit volgens haar sterk verbonden was met structurele armoedebestrijding.<sup>69</sup> Volgens Herfkens investeerden multilaterale instellingen in partnerschappen met lokale maatschappelijke organisaties en hadden de ambassades hier een minimale rol in. Over Nederlandse NGOs was Herfkens

---

<sup>62</sup> Malcontent & Nekkers, 'Inleiding - Doe wel en zie niet om', 55.

<sup>63</sup> Tijkotte & Rijnveld, 'Een wereld van verschil – Een zaak van iedereen', 9; Malcontent & Nekkers, 'Inleiding - Doe wel en zie niet om', 54.

<sup>64</sup> Pronk, *Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*, 59-60.

<sup>65</sup> Tijkotte & Rijnveld, 'Een wereld van verschil – Een zaak van iedereen', 9-10.

<sup>66</sup> Malcontent & Nekkers, 'Inleiding - Doe wel en zie niet om', 59.

<sup>67</sup> E.L. Herfkens, *Samen werken voor effect* (Den Haag 2000) 4.

<sup>68</sup> Herfkens, *Samen werken voor effect* 5, 10.

<sup>69</sup> Tijkotte & Rijnveld, 'Een wereld van verschil – Een zaak van iedereen', 10.

minder te spreken, zij was van mening dat deze organisaties eerder verstorend dan ondersteunend zouden werken door gebrek aan kennis, maar vooral gebrek aan gelijkwaardigheid. De ‘paternalistische’ opstelling van ngo’s uit hoge inkomenslanden zou volgens haar aangepast moeten worden naar een houding waarin beter geluisterd wordt naar de ontvangende landen.<sup>70</sup>

De volgende minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Agnes van Ardenne (CDA), breidde de vermaatschappelijking in Nederland van ontwikkelingshulp uit, waardoor het draagvlak in Nederland vergroot werd. Volgens haar hadden burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, vakbonden en overheden allen de taak om bij te dragen aan een rechtvaardige wereld. Van Ardenne deed minder met het beleid van de Wereldbank en het IMF, maar hechtte wel veel waarde aan de MDG’s van de VN. Onder deze minister kwam het ontwikkelingsbeleid verder los te staan van de context van de hulpontvangende landen en werd het voornamelijk geleid door de internationale agenda van donoren rondom deze mondiale ontwikkelingsdoelstellingen. Dit is terug te zien in de enorme afname van bilaterale ontwikkelingshulp. Dit wekte boosheid op bij de ambassades, omdat zij hun afspraken met de hulpontvangende landen hierdoor compleet moesten herzien.<sup>71</sup> Doordat van Ardenne zich richtte op de vermaatschappelijking in Nederland, was er weinig aandacht voor de landen waar de ontwikkelingshulp naartoe ging.<sup>72</sup>

Minister Koenders (PvdA) trad aan in 2007 en greep terug naar de uitgangspunten van Pronk, door expliciet aan te geven dat hulp alleen het armoedevraagstuk niet zal oplossen. Hij stelde dat economische verdeling, economische groei en een rechtvaardige internationale economische orde onmiskenbare voorwaarden zijn om armoede terug te kunnen dringen.<sup>73</sup> Zijn beleid leek een combinatie te zijn van dat van Pronk en Herfkens. Hij erkende dat ongelijke machtsverhoudingen op bestuurlijk en macro-economisch niveau tussen de elites en de arme bevolking in ontwikkelingslanden ontwikkeling tegenwerkten. Daarom gaf hij in zijn beleid veel aandacht aan de rol die de politiek diende te spelen in ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast speelde contextualisering een grotere rol in zijn beleid dan bij zijn voorgangers. Ambassades waren daarbij voor hem van groot belang. Zo was het volgens Koenders aan de ambassades om te pleiten voor de maximale ruimte waarin maatschappelijke organisaties konden opereren en een mogelijke inperking hiervan aan te

---

<sup>70</sup> Tijkotte & Rijnveld, ‘Een wereld van verschil – Een zaak van iedereen’, 10-11.

<sup>71</sup> Paul Hoebink, ‘Van klippen en kapen: de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking onder Agnes van Ardenne’, *Internationale Spectator* 5 (2004) 239.

<sup>72</sup> Tijkotte & Rijnveld, ‘Een wereld van verschil – Een zaak van iedereen’, 11-12.

<sup>73</sup> *Ibidem*, 12.

pakken. Hij vergrootte het budget van ambassades voor de directe financiering, waardoor zij meer gebruik konden maken van de mogelijkheid om lokale maatschappelijke organisaties direct te steunen.<sup>74</sup>

Na Koenders werd Ben Knapen staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking. In 2010 presenteerde hij zijn beleid waarin een herziening van het ontwikkelingsbeleid werd verkondigd. Knapen wilde het aantal partnerlanden en beleidsthema's verkleinen ten behoeve van een effectievere aanpak. Ook richtte hij zich meer op economische ontwikkeling in plaats van sociale ontwikkeling en kwam er meer nadruk te liggen op de zelfredzaamheid van hulpontvangende landen.<sup>75</sup> Knapen had het in zijn nota niet over de rol van ambassades.

Het Nederlandse beleid is in de loop der jaren aangepast. Bovengenoemde ministers en staatssecretaris hebben verschillende meningen gehad over de meest effectieve en efficiënte manier van steun aan ontwikkelingslanden. Armoedebestrijding is echter sinds de jaren zeventig het centrale thema. Over de manier waarop dit bestrijd moet worden zijn de meningen verdeeld. Pronk belichtte in zijn beleid het belang van ontwikkelingssamenwerking. Herfkens en van Ardenne benadrukten meer de manier waarop de gewenste resultaten behaald konden worden. Koenders probeerde het belang van ontwikkelingssamenwerking en de wijze waarop resultaten behaald konden worden te combineren in zijn beleid.<sup>76</sup>

De Nederlandse ambassades zijn volgens de meeste ministers belangrijk voor de samenwerking op lokaal niveau (met maatschappelijke actoren), dan wel als *watchdog* voor de multilaterale ontwikkelingsinterventies. Het huidige ontwikkelingsbeleid is uiteraard beïnvloed door bovengenoemde ministers en staatssecretaris. Het is echter voor het eerst dat een minister expliciet twee agenda's met elkaar verbindt voor inclusieve groei. Dat wil zeggen, groei waar zowel de rijken als de allerarmsten in een land van profiteren. Het beleid van Ploumen wordt nader besproken in de volgende paragraaf.

## **2.2 Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, het huidige beleid**

Minister Ploumen trad in 2012 aan als minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De combinatie van deze agenda's is volgens haar essentieel voor 'duurzame en inclusieve groei, waarin zowel de belangen van Nederland als die van andere landen vertegenwoordigd worden'. Nederland is volgens haar afhankelijk van de

---

<sup>74</sup> Koenders, *Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde*, (Den Haag 2009) 10, 17.

<sup>75</sup> H.P.M. Knapen, *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 2010).

<sup>76</sup> H.P.M. Knapen, *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking*.

welvaart en de ontwikkeling van andere landen.<sup>77</sup> Er moet een nieuwe vorm van samenwerking gecreëerd worden, omdat de invloed van Nederland – door nieuwe spelers op het wereldtoneel – afneemt. Landen als China, India en Brazilië stellen andere eisen aan hulp, waardoor het voor hulpontvangende landen soms aantrekkelijker wordt om betrekkingen met hen te versterken. Daarnaast zijn bedrijven en de private sector steeds vaker actief in ontwikkelingslanden. Ook worden de relaties met lage- en middeninkomenslanden steeds gelijkwaardiger, nu meer landen naast ontvangers van hulp ook handelspartners zijn van Nederland.<sup>78</sup>

In haar beleid onderstreept minister Ploumen drie belangrijke doelen: het uitbannen van extreme armoede in een generatie, duurzame en inclusieve groei overal ter wereld en tot slot succes voor Nederlandse bedrijven in het buitenland. Dit wilt zij bereiken door hulp- of handelsrelaties aan te gaan en/of te onderhouden met landen. Bij hulprelaties ligt de nadruk op landen die hun armoedeproblemen niet kunnen oplossen. Met handelsrelaties richt zij zich vooral op het promoten van handel en investeringen. Het gaat dan om activiteiten die ook bijdragen aan de groei van de Nederlandse economie en werkgelegenheid. Deze relaties kunnen met elkaar verbonden worden in lage- en middeninkomenslanden met een forse economische groei, waarin de relatie leidt tot voordelen voor zowel Nederland als het desbetreffende andere land. In dit geval spreekt Ploumen van overgangsrelaties.<sup>79</sup>

Naast partnerschappen met de Europese Unie, het bedrijfsleven en kennisinstellingen, benadrukt Ploumen de rol van NGOs. NGOs zijn volgens haar onmisbare partners bij de uitvoering van de beleidsthema's. Daarnaast stelt Ploumen dat zij de 'pleitende' en 'beïnvloedende' rol van het maatschappelijk middenveld wilt versterken.<sup>80</sup> Hierdoor verandert de samenwerking met het maatschappelijk middenveld in Nederland, maar ook in lage- en middeninkomenslanden ten aanzien van haar voorgangers.

De minister stelt drie instrumenten beschikbaar voor het versterken van deze 'pleitende' en 'beïnvloedende' rol van NGOs. Allereerst wil de minister strategische partnerschappen aangaan met NGOs.<sup>81</sup> Dit kunnen zowel NGOs uit Nederland als NGOs uit lage- en middeninkomenslanden zijn. Dit betreft een samenwerkingsverband tussen een of meerdere NGOs en haarzelf waarbinnen een gezamenlijk strategisch doel wordt

---

<sup>77</sup> E.M.J. Ploumen, *Wat de wereld verdient – een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen* (Den Haag 2013) 4.

<sup>78</sup> Ploumen, *Wat de wereld verdient*, 4.

<sup>79</sup> *Ibidem*, 5.

<sup>80</sup> Ploumen, *Samenwerking met het maatschappelijk middenveld in een nieuwe context*, 2.

<sup>81</sup> *Ibidem*, 2.

nagestreefd.<sup>82</sup> Ten tweede stelt de minister een innovatiefonds beschikbaar voor de financiering van innovatieve projecten van zowel NGOs als particulieren.<sup>83</sup> Ten derde komt er een Accountability Fund voor de directe financiering van ambassades aan lokale organisaties voor de versterking van de ‘pleitende’ en ‘beïnvloedende’ rol van deze organisaties.<sup>84</sup> Dit fonds is een aanvulling op de bestaande gedecentraliseerde bilaterale middelen voor de speerpunten. Hoe zij hier aanspraak op kunnen maken is vooralsnog niet bekend, dit beleid wordt in 2015 verder ontwikkeld. Wel geeft de minister het belang van ambassades aan voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. De minister ziet ook een rol voor de ambassades in de strategische partnerschappen die zij aangaat met NGOs. Desalniettemin erkent Ploumen dat dit vraagt om beschikbare capaciteit op de ambassade, wat op het moment vaak (nog) niet aanwezig is.<sup>85</sup>

### **3. Context onderzoek**

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven kent Nederland een behoorlijke geschiedenis op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De rol van de ambassades en maatschappelijk organisaties zijn bij verschillende ministers van belang geweest voor hun beleid. In dit hoofdstuk zullen er definities worden gegeven van relevante ontwikkelingstermen voor dit onderzoek. Daarnaast wordt er uitgelegd hoe ambassades en NGO’s te werk gaan, de belangrijkste spelers voor deze scriptie.

#### **3.1 Definitie van ontwikkelingshulp, het huidige financieringslandschap en lage- en middeninkomenslanden**

Er kan verwarring ontstaan over het gebruik van de termen ontwikkelingshulp en ontwikkelingssamenwerking. Volgens sommigen heeft de term ontwikkelingshulp vanuit een historisch perspectief een negatief geladen betekenis. Dit komt door de sterke dichotomie die er achter verschuilt zit: ‘wij – de rijken’ en ‘jullie – de armen’. William Easterly omschrijft deze dichotomie: ‘The fallacy is to assume that because I have studied and lived in a society that somehow wound up with prosperity and peace, I know enough to plan for other societies to have prosperity and peace. (...) Like thinking the racehorses can be put in charge of building the racetracks’.<sup>86</sup> In de jaren zeventig werd daarom de term

---

<sup>82</sup> Ploumen, *Samenspraak en Tegenspraak*, 4.

<sup>83</sup> Ploumen, *Samenwerking met het maatschappelijk middenveld in een nieuwe context*, 2.

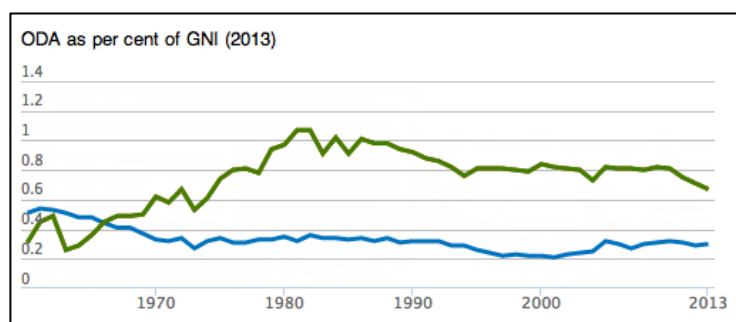
<sup>84</sup> *Ibidem*, 2.

<sup>85</sup> *Ibidem*, 11.

<sup>86</sup> Easterly, *The White Man’s Burden*, 22.

ontwikkelingssamenwerking geïntroduceerd om aan te duiden dat het gaat om een partnerschap tussen donoren en ontvangende landen, in plaats van een eenzijdige relatie.<sup>87</sup> Bovengenoemde termen worden in de praktijk echter vaak door elkaar gebruikt.

In deze scriptie zal er gesproken worden over ontwikkelingshulp als aanduiding van de financiële middelen die besteed worden in landen ter bevordering van hun ontwikkeling. De officiële uitgaven die door westerse donoren worden gespendeerd vallen onder de *Official Development Assistance* (ODA), welke worden bijgehouden en geanalyseerd door de OESO-DAC. De DAC definieert ODA als de financiële steun die gebruikt wordt om bouwstenen te creëren voor de ontwikkeling van een land, zoals gezondheidszorg, onderwijs en infrastructuur. Zodra deze bouwstenen gecreëerd zijn, kunnen naties andere vormen van inkomsten genereren ter versterking van het land zelf.<sup>88</sup> ODA kan zowel bilateraal – van land tot land – als multilateraal – via multilaterale instanties als de VN en de Europese Unie – of civiliteraal – via maatschappelijke organisaties besteed worden.



**Figuur 3** ODA 1960-2013 Trends DAC-totaal en Nederland. (bron: OESO).

De omvang van ODA is door de jaren heen bepaald door verschillende instanties. Als doel stelde de Wereldraad van Kerken in 1958 dat de bijdragende landen tenminste één procent van het nationaal inkomen uit moesten geven aan subsidies en leningen ter bevordering van de ontwikkeling van arme landen. Uiteindelijk evolueerde dit criterium tot 0,7 procent van het BNP; een internationale norm waaraan alle lidstaten van de VN geacht worden te voldoen.<sup>89</sup> In figuur 3 is te zien dat Nederland sinds halverwege de jaren zeventig zich voor een lange tijd wist te houden aan de 0,7 procent van het BNP. In 2013 is het overigens voor het eerst sinds 1975 dat Nederland onder de 0,7 procent is gekomen, namelijk 0,67 procent. Dit is nog een behoorlijke prestatie: er zijn ook OESO landen die de 0,7 procent

<sup>87</sup> Laurence Chandy, 'Reframing Development Cooperation', *From Aid to Global Development Cooperation – The 2011 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs* (2011) 4.

<sup>88</sup> OECD, 'Introduction to Official Development Assistance (ODA)', <http://www.oecd.org/dac/stats/intro-to-oda.htm> (oktober 2014).

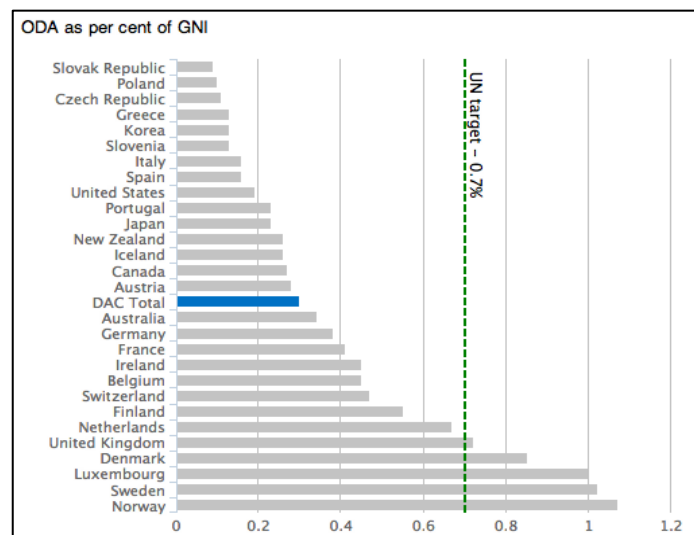
<sup>89</sup> DCD/DAC, 'The one per cent target', <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/OnePercentTarget.pdf> (oktober 2014).



grens nooit behaald hebben. In figuur 4 is een overzicht te zien van het percentage ODA uitgaven per land. Opvallend is dat er maar vijf van de 28 landen het doel bereikt hebben in 2013. Dit komt mede doordat de definitie van ODA te beperkt is voor het huidige financieringslandschap. Naast de financiële middelen die Westerse donoren multilateraal, bilateraal of civilateraal uitgeven, zijn er ook andere spelers op het ontwikkelingstoneel verschenen zoals filantropen, bedrijven en het maatschappelijk middenveld. Daarom is de OESO bezig met het ontwikkelen van een nieuwe definitie voor ODA.<sup>90</sup>

Filantropie als deel van internationale samenwerking is in het afgelopen decennium enorm gegroeid. Filantropische stichtingen hebben niet alleen het potentieel om ontwikkelingslanden te voorzien van alternatieve financiële middelen, maar kunnen ook nieuwe innovatieve modellen introduceren voor het verlenen van hulp en mogelijkheden creëren voor nieuwe vormen van partnerschappen.<sup>91</sup> De Rockefeller- en de Bill and Melinda Gates stichtingen zijn voorbeelden van belangrijke filantropische donoren, welke hun plek hebben ingenomen in de internationale samenwerking.<sup>92</sup>

Daarnaast zijn ook steeds meer bedrijven geïnteresseerd om bij te dragen aan internationale ontwikkeling. Het Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) of Duurzaam Ondernemen (DO) omvat grote en kleine multinationals die gevestigd zijn in ontwikkelingslanden, zoals ABN AMRO, Ahold en Heineken. De OESO heeft richtlijnen



**Figuur 4** Official Development Assistance 2013 (bron: OESO).

<sup>90</sup>OECD, 'Rethinking Development Aid', <http://www.oecd.org/dac/stats/intro-to-oda.htm> (oktober 2014).

<sup>91</sup>Erik Lundsgaarde (ed.) 'Private Foundations and Development Cooperation: insights from Tanzania', *German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) studies* 69 (2012) 11.

<sup>92</sup>Michael Green, 'Philanthropy and Official Development Assistance: A clash of civilizations?', *OECD netFWD's Article Series* (2013).

ontwikkelt waaraan deze multinationals zich moeten houden tijdens hun werk in andere landen. Met deze richtlijnen wilt de OESO de positieve bijdragen stimuleren die multinationale ondernemingen aan economische, ecologische en sociale vooruitgang kunnen leveren.<sup>93</sup>

Een andere speler is het maatschappelijk middenveld. Civicus – de wereldalliantie voor burgerparticipatie – definieert het maatschappelijk middenveld als: ‘The arena, outside of the family, the state, and the market, which is created by individual and collective actions, organisations and institutions to advance shared interests.’<sup>94</sup> Dit omvat NGOs, gemeenschapsgroepen, religieuze groepen, vakbonden, informele groepen en andere verenigingen van individuen. Daarnaast zijn individuele activisten zoals artiesten, schrijvers en mensenrechtenverdedigers die zich profileren in publieke sferen, ook deel van het maatschappelijk middenveld. In paragraaf 2.3 komt het maatschappelijk middenveld uitgebreider aan de orde.

Naast filantropen, bedrijven en het maatschappelijk middenveld zijn er ook landen die zich afgelopen decennia hebben ontwikkeld tot sterke economieën en nu zelf donor zijn, zoals China, India en Brazilië. Zij hebben zich van hulpontvangende landen getransformeerd tot belangrijke donoren, waardoor er een nieuwe samenwerkingsvormen zijn ontstaan. Dit heeft invloed op het huidige financieringslandschap en de betrekkingen tussen landen. In de oude wereldorde werd er gesproken over de Eerste, Tweede en Derde wereld. De Brandt-commissie van de Verenigde Naties gaf in 1980 echter een andere definitie aan de verdeling van de wereld, namelijk het Noorden en het Zuiden.<sup>95</sup> Het Noorden moest volgens de commissie erkennen dat de hele wereld van elkaar afhankelijk was en dat het Noorden verantwoordelijk was om een rechtvaardige mondiale politieke economie te verkondigen.<sup>96</sup> Door de komst van nieuwe donoren is deze verdeling tegenwoordig niet meer aan te houden. In de volgende hoofdstukken worden de landen waar de ontwikkelingshulp betrekking op heeft daarom aangeduid als lage- en middeninkomenslanden, omdat er geen duidelijke scheiding is te maken tussen het Noorden en Zuiden, dan wel de Eerste en Derde wereld.

---

<sup>93</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De OESO-richtlijnen voor Multinationale ondernemingen – Nederlandse vertaling* (2011) 7.

<sup>94</sup> Civicus, *State of Civil Society 2013: Creating an enabling environment* (Johannesburg 2013) 10.

<sup>95</sup> Willy Brandt, *North-South, a programme for survival* (California 1980); Klaus Dodds, ‘The Third World, developing countries, the South, poor countries’, in: Vandana Desai & Robert B. Potter, *The Companion to Development Studies* (London 2008) 5.

<sup>96</sup> James Bernard Quilligan, *The Brandt Equation – 21<sup>st</sup> Century Blueprint for the New Global Economy* (Philadelphia 2002) 1.

### 3.2 Nederlandse ambassades

De eerste belangrijke spelers voor dit onderzoek zijn de Nederlandse ambassades, zij onderhouden de Nederlandse betrekkingen met een land en behartigen de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven. Toch doen niet alle ambassades hetzelfde. De nadruk ligt in het ene land op de politieke betrekkingen, in een ander land op economische betrekkingen of op bijvoorbeeld ontwikkelingssamenwerking. Van dit laatste type ambassades zijn er op dit moment vijftien en de desbetreffende landen worden ook wel OS-partnerlanden genoemd.<sup>97</sup> Omdat deze scriptie over ontwikkelingssamenwerking gaat zal ik mij richten tot de ambassades in de OS-partnerlanden.

De OS-partnerlanden zijn verdeeld over eerdergenoemde hulp- en overgangsrelaties. Van de vijftien partnerlanden geven zeven landen<sup>98</sup> invulling aan de hulprelatie. In de acht overige landen<sup>99</sup> is er sprake van een overgangsrelatie en groeit de inzet op handel en investeringen. Het budget voor ontwikkelingssamenwerking neemt - afhankelijk van het tempo waarin zij overgaan van hulp naar handel - af in deze laatste landen.

De financiële middelen waarover een ambassade beschikt vallen onder het bilaterale kanaal. Een gedeelte van de bilaterale hulp is sinds de jaren negentig gedecentraliseerd naar de Nederlandse ambassades. De omvang van deze bilaterale middelen kunnen enorm verschillen per land.<sup>100</sup> In principe kunnen ambassades hun middelen op drie manieren besteden. Ontwikkelingshulp kan worden gegeven aan lokale of nationale overheidsinstellingen, aan multilaterale instituties zoals de Verenigde Naties of aan NGOs, waaronder lokale NGOs. Dit betekent dat gedecentraliseerde bilaterale middelen deel kunnen worden van multilaterale of civilaterale kanalen, als een ambassade besluit haar middelen op die manier te besteden. Bilaterale middelen worden dus niet per definitie gespendeerd van regering tot regering.<sup>101</sup>

Alle ambassades in de OS-partnerlanden stellen elke vier jaar een meerjarig strategisch plan (MJSP) op, waarin zij reflecteren op de voorgaande jaren en doelstellingen formuleren voor de aankomende vier jaar. Deze doelstellingen zijn verdeeld onder de speerpunten van het beleid van de minister. Op het moment zijn de speerpunten vrouwenrechten en rechten op gebied van seksualiteit en gezondheid, voedselzekerheid,

---

<sup>97</sup> E.M.J. Ploumen, *Meerjarige Strategische Plannen 2014-2017* (Den Haag 2014) 1.

<sup>98</sup> Afghanistan, Burundi, Mali, Jemen, Rwanda, Zuid-Soedan en de Palestijnse Gebieden.

<sup>99</sup> Bangladesh, Benin, Ethiopie, Ghana, Indonesie, Kenia, Mozambique en Oeganda.

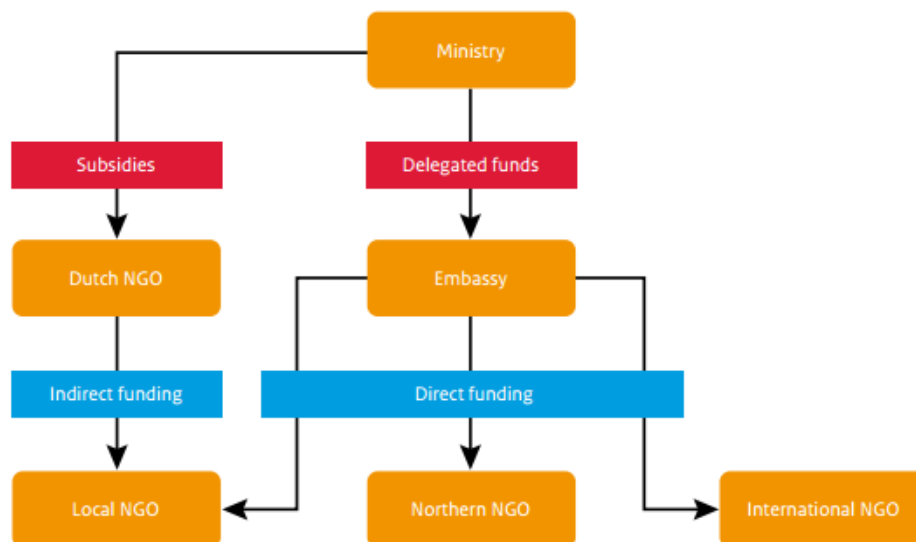
<sup>100</sup> Rued Ruben & Lau Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, IS Academie (2010) 3-4.

<sup>101</sup> Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 4.

water en veiligheid en rechtsorde. Ook geeft een ambassade in haar MJSP een financiële planning voor de aankomende vier jaar.<sup>102</sup>

Het MJSP wordt getoetst door een commissie van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Zodra het is goedgekeurd is er geen controle meer vanuit Den Haag en zijn ambassades vrij om de middelen uit te geven aan partijen die zij denken nodig te hebben om de doelen uit het MJSP te bereiken. Er is geen centraal beleid voor de bilaterale uitgaven van ambassades<sup>103</sup>, zolang het maar binnen het MJSP en de speerpunten past. Naast het MJSP schrijven ambassades een jaarverslag waarin zij afwijkingen rapporteren en een resultatenrapport met de behaalde resultaten ten opzicht van het MJSP. Zij rapporteren dit aan het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag.<sup>104</sup>

Ambassades kunnen dus zelf bepalen waar zij hun middelen aan besteden, zolang het past binnen hun MJSP. Vroeger hadden ambassades eigen ontwikkelingsprogramma's, waarvoor zij lokale medewerkers in dienst namen en een Nederlandse directeur aanstelden. De gedachte hierachter was dat lokale organisaties te weinig capaciteit en kennis hadden om zelf programma's te ontwikkelen, waardoor de ambassades dit beter zelf konden doen. Dit bleek echter zowel ineffectief als inefficiënt: er werd veel geld uitgegeven zonder dat daarmee de resultaten werden behaald die men wilde bereiken.



**Figuur 5** Versimpelde structuur van NGO-financiering door het ministerie van Buitenlandse Zaken (bron: IOB).

<sup>102</sup> Zie alle Meerjarige Strategische Plannen van de OS-partnerlanden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/02/05/meerjarige-strategische-plannen-mjssp-2014-2017.html> (oktober 2014).

<sup>103</sup> Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 3; Gesprek met medewerker Ministerie van Buitenlandse Zaken op 01-04-2014.

<sup>104</sup> Gesprek met medewerker Ministerie van Buitenlandse Zaken op 01-04-2014.

Op het moment steunen ambassades vier soorten maatschappelijke organisaties. Allereerst kunnen zij internationale NGOs steunen. Ten tweede kunnen ambassades Nederlandse NGOs steunen die wellicht ook subsidie ontvangen van het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Ten derde kan er gekozen worden om lokale NGOs te steunen, die mogelijk ook partners zijn van internationale of Nederlandse NGOs. Tot slot steunen ambassades soms ook andere organisaties zoals culturele centra, festival organisaties of onderzoekscentra. Over het algemeen worden de eerste twee groepen aangeduid als internationale NGOs en de laatste twee als lokale organisaties, dit kunnen zowel NGOs als andere (maatschappelijke) organisaties zijn.<sup>105</sup> Het steunen van deze organisaties valt allemaal onder directe financiering, zoals te zien is in figuur 5.<sup>106</sup> Deze scriptie richt zich echter voornamelijk op de directe financiering aan lokale NGOs.

### **3.3 Maatschappelijk middenveld**

Naast de ambassades zijn lokale NGOs de belangrijkste spelers binnen dit onderzoek. Zij zijn deel van het eerdergenoemde maatschappelijk middenveld. Het maatschappelijk middenveld omvat NGOs, gemeenschapsgroepen, religieuze groepen, vakbonden, informele groepen en andere verenigingen van individuen. Deze groepen vertegenwoordigen de burgers in samenlevingen. Volgens Civicus is het van belang dat het maatschappelijk middenveld gehoord wordt en verbonden is met de overheid in een land, zodat moeilijke situaties op een juiste en duurzame manier kunnen worden aangepakt.<sup>107</sup> Overheden, internationale organisaties en het bedrijfsleven erkennen dat een vrij en bruisend maatschappelijk middenveld een fundamentele bouwsteen is voor democratische samenlevingen en dat dit betekenis kan geven aan het versterken van de economische, politieke en sociale ontwikkeling in landen.<sup>108</sup> Dit was terug te zien tijdens het vierde High Level Forum in Busan (2011), waarin het maatschappelijk middenveld een rol toegekend kreeg voor een effectievere inzet van ontwikkelingshulp.

Het is niet overal even makkelijk voor het maatschappelijk middenveld om voet aan de grond te krijgen of te houden. De zogenoemde politieke ruimte – de vrijheid waarin een maatschappelijke groep kan opereren - wordt in veel landen beperkt door de overheid. Overheden zien het maatschappelijk middenveld soms als bedreiging van het bestaande beleid. Daarnaast vindt er veel geweld plaats tegen maatschappelijke actoren, als de idealen

---

<sup>105</sup> Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 4.

<sup>106</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 20.

<sup>107</sup> Civicus, *State of Civil Society 2013*, 5-6.

<sup>108</sup> *Ibidem*, 7.

waar zij voor staan contrasteren met die van anderen.<sup>109</sup> Een voorbeeld van een beperking van de politieke ruimte van maatschappelijke actoren is de arrestatie van de leden van de punkband Pussy Riot in 2012. Zij werden veroordeeld voor hooliganisme tijdens een protestlied in een Russische kathedraal en kregen een straf van twee jaar in een strafkamp.<sup>110</sup> Beperking van deze ruimte betekent echter niet dat het maatschappelijk middenveld daadwerkelijk verkleind wordt. Door massamedia komen mensen in contact met anderen die dezelfde idealen en principes naleven. In het geval van Pussy Riot ontstond er kritiek uit de hele wereld, waardoor er druk op de Russische overheid werd gelegd voor herziening van de straf.

Ook is gebleken dat stoeve bureaucratieën vaak minder innovatief zijn dan het maatschappelijk middenveld. Deze laatste actoren blijven zich gemakkelijker ontwikkelen en versterken, meestal sneller dan bureaucratische overheden.<sup>111</sup> Daarom adviseert Civicus overheidsinstellingen samen te werken met en te luisteren naar het maatschappelijk middenveld, omdat zij de burgers vertegenwoordigen vanuit een bottom-up perspectief en kunnen bijdragen aan een duurzame en eerlijke ontwikkeling in een land.<sup>112</sup>

NGOs zijn deel van het maatschappelijk middenveld en kunnen omschreven worden als non-profit organisaties die een maatschappelijk of politiek doel nastreven en opereren op lokaal, nationaal en/of internationaal niveau.<sup>113</sup> Ondanks de ‘non-gouvernementele’ toevoeging aan de organisaties, ontvangen de meesten wel subsidie van een overheid. Dit betekent echter niet dat zij per definitie een verlengstuk zijn van een regeringsbeleid. De subsidie die zij ontvangen moet passen in het beleid van de subsidieverstrekker, maar dit zijn niet de enige middelen die een dergelijke organisatie ontvangt. Dat wat zij buiten de subsidie ontvangen kunnen zij onafhankelijk van een overheid spenderen voor het behalen van hun doelstellingen.

Nederland kent een behoorlijke geschiedenis op het gebied van samenwerkingen tussen de regering en NGOs. Toen begin jaren zestig de bilaterale steun vergroot werd, zagen behalve het bedrijfsleven ook de kerken het budget voor ontwikkelingshulp groeien en wilden zij hier aanspraak op maken. Dit leidde ertoe dat het ministerie van Buitenlandse Zaken een budget beschikbaar stelde voor de medefinanciering van particuliere ontwikkelingsprogramma's. Het was voor het eerst dat de overheid direct NGOs steunde voor

---

<sup>109</sup> Civicus, *State of Civil Society 2013*, 9.

<sup>110</sup> Ibidem, 13.

<sup>111</sup> Ibidem, 9.

<sup>112</sup> Ibidem, 7.

<sup>113</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 20.

het ontwikkelingswerk dat zij deden. De NGOs die in aanmerking kwamen voor het medefinancieringsprogramma waren het katholieke CEBEMO, het protestantse ICCO, het neutrale NOVIB en het humanistische HIVOS.<sup>114</sup> In de afgelopen vijftig jaar zijn er talloze Nederlandse NGOs opgericht die op verschillende manieren financiële steun van de Nederlandse overheid hebben ontvangen. Deze organisaties werken zowel in Nederland als in lage- en middeninkomenslanden, met ieder hun eigen doelstellingen. Het overgrote deel heeft echter een focus op de ontwikkeling van lage- en middeninkomenslanden met centrale thema's zoals milieubescherming of gezondheidszorg.

Naast Nederlandse NGOs – en NGOs uit andere hoge-inkomenslanden of internationale NGOs – zijn er in de lage- en middeninkomenslanden ook NGOs. Zij worden in deze scriptie aangeduid als lokale NGOs. Deze organisaties sluiten vaak partnerschappen met internationale NGOs en voeren hun programma's op lokaal niveau uit. Ook kunnen zij zich wenden tot ambassades in hun land. De samenwerking tussen Nederlandse ambassades en lokale NGOs valt onder directe financiering en zal centraal staan in het volgende hoofdstuk.

#### **4. Directe financiering**

Hoofdstuk twee liet de groeiende rol van ambassades binnen het Nederlandse beleid op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking zien. In hoofdstuk drie zijn relevante begrippen voor dit onderzoek gedefinieerd en is de werking van de belangrijkste spelers voor directe financiering – de Nederlandse ambassades en het maatschappelijk middenveld, waaronder lokale NGOs – toegelicht. In dit hoofdstuk wordt het concept van directe financiering onder de loep genomen. Daarvoor is het onderverdeeld in drie delen. Allereerst zal besproken worden wat er verstaan wordt onder directe financiering van Nederlandse ambassades, hoeveel er besteed wordt en waaraan dit wordt besteed. Daarnaast worden er mogelijke omstandigheden geschetst die van invloed kunnen zijn op de toepassing van directe financiering. In de tweede paragraaf komen voordelen en nadelen van deze financieringswijze naar voren vanuit verschillende perspectieven zoals die van ambassades, maar ook van andere bilaterale donoren en NGOs. Tot slot worden er aan de hand van de beschikbare literatuur uitspraken gedaan over de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering. In het volgende hoofdstuk wordt de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering daadwerkelijk getoetst in een casestudie van Ethiopië.

---

<sup>114</sup> Malcontent & Nekkers, 'Inleiding - Doe wel en zie niet om', 25.

#### 4.1 Wat is directe financiering?

Zoals beschreven, wordt ODA via drie kanalen besteed: het bilaterale, multilaterale en civilaterale kanaal. Het financieren van maatschappelijk organisaties – het derde kanaal – wordt soms flexibeler en effectiever geacht dan het eerste en tweede kanaal voor het behalen van bepaalde ontwikkelingsdoelstellingen.<sup>115</sup> In de jaren tachtig begonnen bilaterale donoren met het direct financieren van lokale NGOs. Daarvoor liep de financiering alleen via NGOs uit hoge-inkomenslanden of via lokale overheden. In Nederland is de directe financiering van maatschappelijke organisaties begin jaren negentig gedecentraliseerd naar de Nederlandse ambassades. Tegenwoordig kan directe financiering in Nederland daarom omschreven worden als de financiële steun die ambassades geven aan NGOs.<sup>116</sup> Zoals in figuur 5 te zien was, kunnen dit lokale NGOs zijn, maar ook NGOs uit hoge-inkomenslanden of internationale NGOs. Hoewel de eerder genoemde studie van IOB zich specifiek richt op NGOs, kunnen dit in realiteit ook andere maatschappelijke organisaties zijn, zoals religieuze- of informele groeperingen.

Er is weinig centraal gestuurd beleid op het gebied van directe financiering. Ambassades kunnen hun middelen vrij besteden zolang het past binnen de thematische speerpunten uit het centrale beleid van de minister in Den Haag.<sup>117</sup> Er zijn in 2009 en 2010 door toenmalig minister Koenders enkele pogingen gedaan om centraal beleid te formuleren, maar dit is nooit van de grond gekomen. Er moest alleen sinds 2010 een focus liggen op de speerpunten.<sup>118</sup> Koenders vergrootte de omvang van directe financiering, omdat volgens hem lokale NGOs in veel lage- en middeninkomenslanden over de capaciteit beschikten om zelf ontwikkelingsprogramma's op te zetten en te monitoren.<sup>119</sup> Directe financiering zou de efficiëntie van de Nederlandse ODA bevorderen, omdat er geen Nederlandse NGOs tussen de Nederlandse overheid en de lokale NGOs zaten. Over de efficiëntie zijn de meningen echter verdeeld, zoals te zien is in de volgende paragraaf.

---

<sup>115</sup> Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 1.

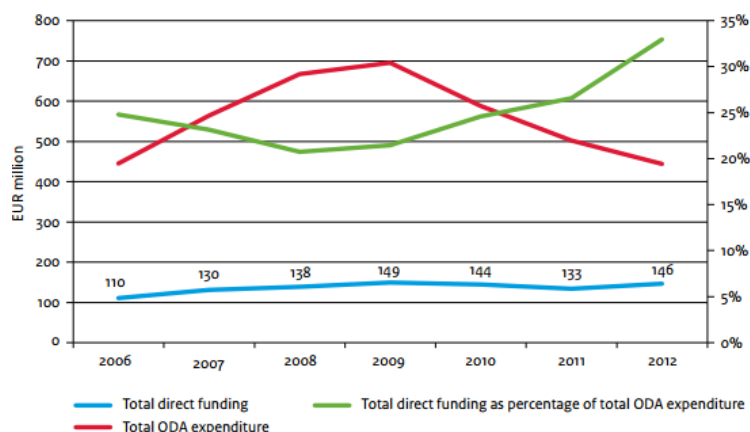
<sup>116</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 20-21; Schulpen & Habraken (ed.), *Direct and indirect funding of local NGOs in Kenya, Ethiopia and South Sudan*, 5.

<sup>117</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 13, 27-28.

<sup>118</sup> *Ibidem*, 27-28.

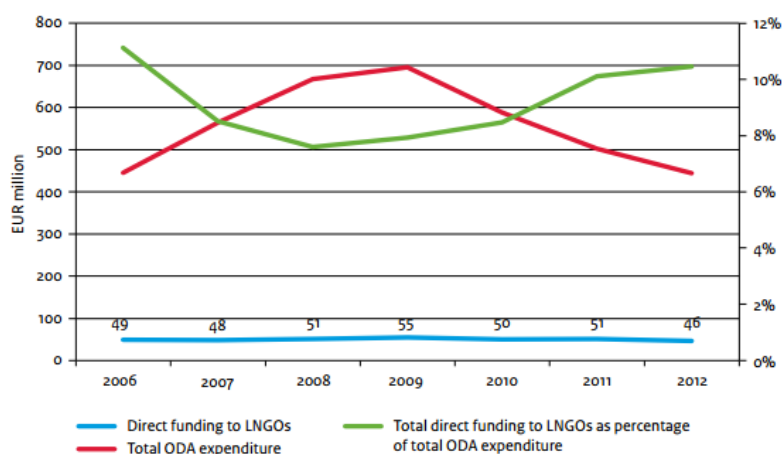
<sup>119</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *CS in het zuiden: cruciale ontwikkelingen*, 15.





**Figuur 7** Totale ODA uitgaven en directe financiering van de achttien OS-partnerlanden van 2006 tot 2012 (bron: IOB).

In figuur 6 is de directe financiering van de achttien OS-partnerlanden<sup>120</sup> te zien als percentage van het totale ODA budget in Nederland van 2006 tot 2012. Hieronder valt echter ook de directe financiering van internationale NGOs en NGOs uit hoge-inkomenslanden. Van 2006 tot 2012 besteedden de achttien ambassades meer dan €950 miljoen aan directe financiering van NGOs. Te zien is dat sinds 2009 het percentage van directe financiering in verhouding tot de Nederlandse ODA behoorlijk is toegenomen.<sup>121</sup> Van de €950 miljoen is €350 miljoen aan lokale NGOs uitgegeven. Figuur 7 laat zien dat de absolute directe financiering aan lokale NGOs ongeveer hetzelfde is gebleven van 2006 tot 2012. Het percentage van directe financiering aan lokale NGOs in verhouding tot de Nederlandse ODA nam af tot 2008 en nam vervolgens toe.<sup>122</sup> Dit betekent dat ook de directe financiering aan



**Figuur 6** Totale ODA uitgaven en directe financiering aan lokale NGOs van de achttien OS-partnerlanden van 2006 tot 2012 (bron: IOB).

<sup>120</sup> In het huidige beleid van minister Ploumen zijn er vijftien OS-partnerlanden met een hulp- of overgangsrelatie. De studie van IOB heeft Colombia, Vietnam en Zuid-Afrika meegerekend als landen met een overgangsrelatie, terwijl deze landen in het huidige beleid vallen onder de handelsrelaties en dus niet deel zijn van de relevante OS-partnerlanden.

<sup>121</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 39-40.

<sup>122</sup> Ibidem, 40.

lokale NGOs heeft toegenomen toen minister Koenders de omvang vergrootte.

Uit zowel de studie van IOB als de studie van CIDIN blijkt dat de omvang, aanpak en inzet van directe financiering per ambassade sterk verschilt. Zo stelt IOB dat Zuid-Afrika van 2006 tot 2012 €97 miljoen heeft uitgegeven aan lokale NGOs, terwijl dat in Vietnam maar €0,16 miljoen betrof.<sup>123</sup> Ook verschilt het per land in welke sectoren wordt gewerkt en of de activiteiten meer onder dienstverlening of capaciteitsversterking vallen.<sup>124</sup> In het volgende hoofdstuk wordt Ethiopië onder de loep genomen en zal de omvang, aanpak en inzet van directe financiering in dat land uitgebreid besproken worden.

Door CIDIN zijn vier omstandigheden geschetst waaronder de kans groter is dat ambassades gebruik maken van directe financiering aan lokale NGOs. Allereerst is de kans groter dat er meer wordt samengewerkt met lokale NGOs als er sprake is van een zwak bestuur in een land. Er werd meer directe financiering besteed aan lokale organisaties in politiek instabiele landen of in landen waar het rechtssysteem tekortkomingen kende. Veel landen waar veelvuldig gebruik werd gemaakt van directe financiering waren post-conflict landen, met relatief nieuwe betrekkingen op gebied van ontwikkelingssamenwerking.<sup>125</sup> NGOs kunnen in deze landen strategisch worden ingezet voor het omzeilen van inefficiënte en corrupte regeringen.<sup>126</sup> In landen met een beter bestuur werden de bilaterale middelen meer van regering tot regering besteed.<sup>127</sup> IOB sluit zich hierbij aan in hun onderzoek. Zij stellen dat ambassades liever gebruik maken van directe financiering in landen en situaties waar democratische, politieke en bureaucratische karakteristieken niet ideaal zijn, bijvoorbeeld in het geval van corruptie.<sup>128</sup>

Naast politieke karakteristieken stelt het onderzoek van CIDIN dat het welvaartsniveau en de economische ontwikkeling bepalend zijn voor de samenwerking tussen ambassades en lokale NGOs. In landen met een goed ondernemingsklimaat worden meer mogelijkheden voor de bevolking gecreëerd om te werken en te vertrouwen op het bedrijfsleven.<sup>129</sup> In landen waar het lastig is om zaken te doen door bijvoorbeeld hoge startkosten of stroeve bureaucratie, blijkt er meer sprake te zijn van samenwerking tussen ambassades en lokale NGOs. Zodra het ondernemingsklimaat verbetert, vermindert de directe

---

<sup>123</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 41.

<sup>124</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *Direct and indirect funding of local NGOs in Kenya, Ethiopia and South Sudan*, 6; IOB, *Useful Patchwork*, 41-42.

<sup>125</sup> Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 8, 11.

<sup>126</sup> D. Hellinger 'NGOs and the large aid donors: changing the terms of engagement', *World Development* 15 (1987) 135-143.

<sup>127</sup> Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 8.

<sup>128</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 31, 45.

<sup>129</sup> Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 8.

financiering aan lokale NGOs en worden er meer partnerschappen gesloten tussen de ambassade en publieke of private actoren.<sup>130</sup>

Ten derde is volgens het onderzoek de mogelijke complementariteit van bilaterale ontwikkelingsprogramma's met directe financiering aan lokale organisaties van belang voor de keuze van ambassades om deze financieringswijze toe te passen. Het steunen van lokale NGOs kan gebruikt worden als een strategie om de samenhang met traditionele bilaterale ontwikkelingshulp te vergroten.<sup>131</sup> Uit het onderzoek blijkt dat wanneer de bilaterale hulp vergroot werd op gebied van sociale of economische ontwikkelingsprogramma's, er meer directe financiering aan lokale NGOs wordt ingezet in deze sectoren.

Tot slot stelt het onderzoek dat de capaciteit van de ambassades van belang is voor de keuze van directe financiering. Zij hebben echter geen significante effect gevonden tussen de steun van lokale NGOs en de capaciteit van een ambassade of de werkervaring van het personeel. Volgens IOB is de beschikbare capaciteit van de ambassades wel een kritische factor, om de mogelijkheden die directe financiering biedt optimaal te kunnen benutten. Hier zal verder op in worden gegaan in de volgende paragraaf.

#### **4.2 Voordelen en nadelen**

De komst van directe financiering in de jaren tachtig en negentig bracht veranderingen met zich mee voor de relaties tussen NGOs uit hoge-inkomenslanden, lokale NGOs en donoren. Deze veranderingen zorgden voor zowel aanmoediging van- als kritiek tegen directe financiering.<sup>132</sup> Veel van de discussie op dit gebied gaat over de effectiviteit van directe financiering in vergelijking met indirecte financiering.<sup>133</sup> Andere literatuur legt die vergelijking niet en focust zich meer op de samenwerking tussen ambassades en lokale NGOs.<sup>134</sup> Er is relatief weinig literatuur te vinden over het perspectief van de lokale organisaties zelf op deze financieringswijze, aangezien dit meestal maar een klein onderdeel is binnen een groter onderzoek.<sup>135</sup> Alle betrokken partijen zullen in deze paragraaf aan bod komen en hun perspectieven hierop zullen worden besproken.

---

<sup>130</sup> Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 11.

<sup>131</sup> Ibidem, 11.

<sup>132</sup> Lewis, 'Development NGOs and the challenge of partnership', 506.

<sup>133</sup> Ibidem, 506; Lewis & Sobhan, 'Routes of funding, roots of trust'; INTRAC, 'The changing geography of aid: donor fundings to NGOs'; Schulpen & Habraken (ed.), *Direct and indirect funding of local NGOs in Kenya, Ethiopia and South Sudan*.

<sup>134</sup> Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*; IOB, *Useful Patchwork*.

<sup>135</sup> INTRAC, 'Direct funding from a Southern perspective: strengthening civil society?', *Ontrac 10* (1998); Schulpen & Habraken (ed.), *CS in het zuiden: cruciale ontwikkelingen*; IOB, *Useful Patchwork*, in bijlagen landenstudies.

### *Ambassades en lokale NGOs*

Ambassades zien lokale NGO's als geschikte partners voor het behalen van hun doelstellingen. Doelgroepen worden vaak liever benaderd door lokale NGOs dan door officiële instituties, omdat deze instituties als bedreigend ervaren kunnen worden. Lokale NGOs hebben meestal betere toegang tot de armste bevolkingsgroepen, dit helpt ambassades om direct bij te dragen aan armoedebestrijding – een van de internationaal geformuleerde ontwikkelingsdoelstellingen.<sup>136</sup> Critici zijn echter bang dat lokale NGOs zich teveel aanpassen aan de doelstellingen van een bilaterale donor om financiering te ontvangen. Mede hierdoor kan directe financiering leiden tot aantasting van de autonomie van lokale NGOs.<sup>137</sup> Zodra de autonomie van lokale NGOs in het gedrang komt, zou hun vermogen om eigen doelstellingen te bepalen aangetast kunnen worden.<sup>138</sup>

Critici zetten ook vraagtekens bij de capaciteit en expertise van ambassades voor de selectie en versterking van lokale NGOs.<sup>139</sup> Volgens sommigen onderschatten ambassades de middelen die hiervoor nodig zijn, terwijl anderen juist stellen dat ambassades niet over voldoende kennis beschikken om succesvol samen te werken met lokale organisaties. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is echter van mening dat ambassades wel degelijk over de benodigde kennis beschikken, maar geeft aan dat er sterk bezuinigd is op personeel. Hierdoor is er minder capaciteit aanwezig op de ambassades voor de samenwerking met het maatschappelijk middenveld.<sup>140</sup>

IOB geeft aan dat persoonlijke belangstelling en motivatie van ambassadepersoneel van invloed zijn op het steunen van lokale organisaties. Daarom kan het rouleren van personeel elke vier jaar leiden tot verlies van kennis, ervaring en netwerken.<sup>141</sup> Hierdoor kan de capaciteit en expertise op een ambassade per periode verschillen. Ook ambassades zelf geven aan dat zij niet altijd (genoeg) personeel hebben dat zich bezig houdt met het lokale maatschappelijk middenveld. Daarom werken zij regelmatig samen met andere donoren via zogenoemde multi-donor fondsen en delen zij het werk. Dit is echter in het nadeel van het

---

<sup>136</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 31.

<sup>137</sup> A. Bebbington, and R. Riddell, 'The Direct Funding of Southern NGO's by Donors: New Agenda's and Old Problems', *Journal of International Development* 7 (1995); Schulpen & Habraken (ed.), *CS in het zuiden: cruciale ontwikkelingen*, 15; Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 16; IOB, *Useful Patchwork*, 34.

<sup>138</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 33-34.

<sup>139</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *CS in het zuiden: cruciale ontwikkelingen*, 15; INTRAC, 'Direct funding from a Southern perspective: strengthening civil society?', 2; IOB, *Useful Patchwork*, 33.

<sup>140</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 33.

<sup>141</sup> *Ibidem*, 35-36.

directe contact met de lokale organisaties en bevolking.<sup>142</sup> IOB geeft aan – in lijn met verschillende critici – dat de beperkte capaciteit van personeel op ambassades er voor kan zorgen dat vooral grotere lokale NGOs gesteund worden, waardoor de kleinere achterwege blijven. Deze grotere NGOs hebben vaak meer werkervaring. Het management van deze NGO's is meestal hoogopgeleid en Engelssprekend, waardoor de samenwerking met ambassades gemakkelijker verloopt.<sup>143</sup>

Verder waarschuwen critici ervoor dat samenwerking met lokale NGOs op politiek gebied door de lokale overheid gezien kan worden als inmenging in de binnenlandse politiek. Dit zou van invloed kunnen zijn op de bilaterale betrekkingen tussen de ambassade en de lokale overheid. Daarbij komt dat directe financiering bestaat uit gedecentraliseerde middelen afkomstig uit het bilaterale kanaal, iets waar lokale overheden kritiek op kunnen hebben, omdat deze middelen normaal gesproken naar hen zouden gaan voor ontwikkelingsprojecten.<sup>144</sup> Ambassades geven aan dat zij zich bewust zijn van het risico om zowel de lokale overheid als lokale (politiek kritische) NGOs te steunen. Daarom proberen zij met meerdere actoren samen te werken, om zo de risico's te verspreiden.<sup>145</sup>

Ondanks de bestaande kritiek wordt directe financiering door zowel ambassades als lokale NGOs gezien als een waardevol instrument. Ambassades werken graag met lokale NGOs, omdat zij veel kennis hebben van lokaal beleid en lokale instituties. Deze organisaties geven toegang tot informatie, die een ambassade kan gebruiken in haar dialoog met de lokale regering.<sup>146</sup> Daarnaast dragen lokale NGOs bij aan de complementariteit voor de invulling van de ontwikkelingsprogramma's van Nederlandse ambassades.<sup>147</sup> Wanneer lokale overheden tekort schieten, worden lokale NGOs ingezet om de doelstellingen van de ambassade te behalen.<sup>148</sup>

Lokale NGOs zijn ook te spreken over de directe financiering van ambassades. Dit kan allereerst deuren openen naar de lokale overheid of naar andere bilaterale donoren. Doordat ambassades met verschillende partijen samenwerken, hebben zij een groot netwerk waar de lokale NGOs gebruik van kunnen maken. Ook versterkt de samenwerking met een bilaterale donor hun geloofwaardigheid in de lokale samenleving. Ze blijken serieuzer

---

<sup>142</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 49.

<sup>143</sup> Ibidem, 33, 36, 48; Schulpen & Habraken (ed.), *CS in het zuiden: cruciale ontwikkelingen*, 15.

<sup>144</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 32-33.

<sup>145</sup> Ibidem, 45.

<sup>146</sup> Ibidem, 47.

<sup>147</sup> Ibidem, 32.

<sup>148</sup> Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 16.

genomen te worden door de doelgroepen en lokale overheden, als deze organisaties over meer middelen beschikken en een groter netwerk.<sup>149</sup>

Toch zijn er auteurs die stellen dat lokale NGOs meer geïnteresseerd zijn in de karakteristieken die zij als positief ervaren dan in de bron van hun financiering.<sup>150</sup> Zij prefereren een fysieke aanwezigheid van de donor voor betere communicatie. Daarnaast waarderen lokale NGOs de flexibiliteit en het vertrouwen waarop een relatie wordt aangegaan in een partnerschap.<sup>151</sup> Lewis en Sobhan geven aan dat vertrouwen en inzicht in elkaars doelstellingen van groot belang zijn voor een goed partnerschap en het uitvoeren van ontwikkelingsprogramma's.<sup>152</sup> Op deze manier is er sprake van gelijkwaardigheid en kunnen beide partijen hun rol in het partnerschap beter uitoefenen. Volgens verschillende auteurs maakt het dus voor lokale NGOs minder uit of zij op een directe of indirecte manier gesteund worden, zolang het partnerschap de gewenste karakteristieken bevat. Vooral vanuit westerse perspectieven verschillen de meningen hierover.

#### *NGOs uit hoge-inkomenslanden en lokale NGOs in lage- en middeninkomenslanden*

NGOs uit hoge-inkomenslanden hebben een belangrijke rol gespeeld in de capaciteitsversterking van lokale NGOs in lage- en middeninkomenslanden. Hierdoor ontwikkelde de professionaliteit van lokale NGOs.<sup>153</sup> Doordat bilaterale donoren lokale NGOs direct gingen steunen kwamen de NGOs uit rijkere landen in een onzekere positie, omdat zij in dit proces werden overgeslagen. Vooral de literatuur uit de jaren negentig focust zich op deze veranderende rol van NGOs uit hoge-inkomenslanden. Edwards spreekt over een potentiële identiteitscrisis binnen deze organisaties, omdat lokale organisaties nu over de capaciteit beschikken om het werk van NGOs uit hoge-inkomenslanden over te nemen.<sup>154</sup> De rol van de NGOs uit hoge-inkomenslanden veranderde steeds meer naar de rol van een donor, in plaats van het zelf uitvoeren van ontwikkelingsprogramma's.

Naast de zogenoemde identiteitscrisis bestond er angst voor bezuinigingen op het budget voor NGOs uit hoge-inkomenslanden, doordat de directe financiering in omvang

---

<sup>149</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 33; D. Mangelaars, 'Taking direct funding of Southern NGOs to the next level: A study about incentives and surplus values', ongepubliceerde masterscriptie CIDIN (2009).

<sup>150</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *CS in het zuiden: cruciale ontwikkelingen*, 16; INTRAC, 'Direct funding from a Southern perspective: strengthening civil society?', 1; IOB, *Useful Patchwork*, 34.

<sup>151</sup> M. Tap, 'Direct funding; Makes life easy?! – The level of ownership of Non-Governmental Organisations in Tanzania that receive direct funding', ongepubliceerde masterscriptie CIDIN (2010).

<sup>152</sup> Lewis & Sobhan, 'Routes of funding, roots of trust', 127.

<sup>153</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 27; Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 16.

<sup>154</sup> M. Edwards, 'International development NGOs: legitimacy, accountability, regulation and roles', Commission on the Future of the Voluntary Sector and the British Overseas Aid Group (1996).

toenam.<sup>155</sup> In 2004 was dit het geval in landen als het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Canada, met als gevolg dat veel NGOs uit deze landen zich gingen vestigen in lage- en middeninkomenslanden, om zo aanspraak te kunnen maken op financiering van hun land.<sup>156</sup>

In het huidige Nederlandse financieringslandschap worden lokale NGOs in lage- en middeninkomenslanden direct gesteund door de ambassades in dat land of indirect gesteund door Nederlandse NGOs. Het is opvallend dat de discussie over het steunen van lokale NGOs weer opbloeiende toen minister Ploumen aankondigde dat, naast Nederlandse NGOs, ook lokale NGOs in aanmerking kunnen komen voor penvoerderschap in haar strategische partnerschappen met NGOs. Dit werd ervaren als een directe dreiging voor Nederlandse NGOs, omdat beiden in dat geval gesteund worden uit het civilaterale kanaal. Tussen Nederlandse NGOs woedt een hevige meningenstrijd op dit terrein. Enerzijds stellen verschillende partijen dat het goed is dat NGOs uit lage- en middeninkomenslanden aanspraak maken op financiering uit het civilaterale kanaal, omdat het de gelijkwaardigheid tussen NGOs zou bevorderen. Daarnaast geven zij aan dat het ook de bedoeling is om Nederlandse NGOs overbodig te maken, omdat dat zou betekenen dat een land zich ontwikkelt.<sup>157</sup> Daar tegenover staan NGOs die stellen dat een partnerschap tussen de Nederlandse overheid en een lokale NGO uit een lage of middeninkomensland irreëel zou zijn, omdat de samenwerking nooit zo effectief zou zijn als met Nederlandse NGOs. Het zou volgens hen uitdraaien op een bureaucratische chaos. Ook wordt er in twijfel getrokken of de lokale organisaties over genoeg capaciteit beschikken, om een dergelijk partnerschap aan te gaan. Een aantal voorstanders van deze samenwerking vermoeden dat het behoud van eigen werkgelegenheid achter de kritiek zit.<sup>158</sup>

Deze argumenten komen enigszins overeen met de argumenten die betrekking hebben op indirecte financiering versus directe financiering. Volgens voorstanders van indirecte financiering zouden lokale organisaties beter gesteund kunnen worden door NGOs, omdat zij beschikken over meer kennis en capaciteit in tegenstelling tot ambassades.<sup>159</sup> Daarnaast worden NGOs uit hoge-inkomenslanden gewaardeerd door lokale NGOs als partner, omdat zij minder bureaucratisch zijn, flexibeler zijn ten aanzien van overheadkosten, meer aandacht

---

<sup>155</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *CS in het zuiden: cruciale ontwikkelingen*, 16; INTRAC, 'The changing geography of aid: donor fundings to NGOs', 1; Lewis & Sobhan, 'Routes of funding, roots of trust', 127.

<sup>156</sup> INTRAC, 'The changing geography of aid: donor fundings to NGOs', 1; INTRAC, 'Direct funding from a Southern perspective: strengthening civil society?', 1.

<sup>157</sup> Selma Zijlstra, 'Zuidelijk penvoerderschap verdeelt ontwikkelingssector', *ViceVersa* (2014).

<sup>158</sup> Zijlstra, 'Zuidelijk penvoerderschap verdeelt ontwikkelingssector'.

<sup>159</sup> Ruben & Schulpen (ed.), *Direct Funding to Local Civil Society Organisations*, 16.

besteden aan capaciteitsontwikkeling en vergelijkbare visies en waarden hebben.<sup>160</sup> Tegenover deze argumenten voor indirecte financiering staan de argumenten ten gunste van directe financiering. Zoals beschreven kan deze vorm van financiering deuren openen voor lokale NGOs naar de lokale overheid en het hun positie in de samenleving versterken.<sup>161</sup> Ook blijkt uit verschillende casestudies dat ambassades meer vrijheid geven aan lokale organisaties in hun besteding van de financiële middelen en openstaan voor (langdurige) core financiering. Zij bieden een hoge mate van flexibiliteit en veranderen minder in hun eisen en criteria, dan het geval is bij indirecte financiering.<sup>162</sup>

Veel van de discussie gaat over de kosten van directe en indirecte financiering. Volgens de meesten is indirecte financiering duurder, omdat er – in vergelijking met directe financiering – een extra laag van administratieve- en personeelskosten tussen zit.<sup>163</sup> Er valt echter te betwisten of deze extra kosten ook de effectiviteit van programma's aantast. Als NGOs uit hoge inkomenslanden betere resultaten kunnen behalen, zal dit ten gunste zijn van de effectiviteit en uiteindelijk ook de efficiëntie. Minder kosten, maar wellicht ook minder goede resultaten hebben invloed op de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering.

Daarnaast pleiten sommige critici voor indirecte financiering, omdat directe financiering – in het licht van de politieke en sociale rol van het maatschappelijk middenveld – voorbij gaat aan de behoefte voor financiering uit een onafhankelijk kanaal. Ambassades zijn deel van de Nederlandse overheid en kunnen daardoor ook politiek beïnvloedt worden door een lokale overheid. Dat is minder het geval met indirecte financiering.<sup>164</sup>

#### **4.3 Effectiviteit en efficiëntie**

Dat Nederlandse ambassades lokale NGOs waardevol achten voor het behalen van hun doelstellingen, maakt dat ambassades directe financiering omschrijven als een effectieve financieringswijze. Daarnaast uiten ambassades dat zij – in tegenstelling tot indirecte financiering – met minder middelen soortgelijke doelstellingen kunnen behalen.<sup>165</sup> Dit geeft aan dat ambassades directe financiering van lokale NGOs zien als een efficiënte financieringswijze. Toch zijn er volgens meerdere auteurs op dit gebied nog lessen te leren.

---

<sup>160</sup> J. Kranen, 'Shadowplay in Indonesian Development Cooperation: Direct Funding of Southern NGOs – analyzing incentives and questioning surplus values', ongepubliceerde masterscriptie CIDIN (2009); Mangelaars, 'Taking direct funding of Southern NGOs to the next level'.

<sup>161</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 33; Mangelaars, 'Taking direct funding of Southern NGOs to the next level'.

<sup>162</sup> Kranen, 'Shadowplay in Indonesian Development Cooperation'; Mangelaars, 'Taking direct funding of Southern NGOs to the next level'.

<sup>163</sup> Lewis & Sobhan, 'Routes of funding, roots of trust', 127.

<sup>164</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *CS in het zuiden: cruciale ontwikkelingen*, 16.

<sup>165</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 31.



Ter bevordering van de efficiëntie en effectiviteit van ontwikkelingshulp zetten een aantal auteurs in op complementariteit van verschillende donoren in een land en hun ontwikkelingsprogramma's.<sup>166</sup> Lewis en Sobhan geven de zogenoemde Like Minded Donor Group als voorbeeld. Deze bestond uit onder andere de Scandinavische, Canadese en Nederlandse donoren – mede opgezet door Jan Pronk in 1976.<sup>167</sup> Twee maal per jaar kwamen deze donoren bij elkaar en brachten zij elkaar op de hoogte van de ontwikkelingen en interventies die zij uitvoerden in landen. Uit de studie van IOB blijkt dat verschillende (bilaterale) donoren – inclusief Nederlandse ambassades – soms samen komen om hun krachten te bundelen, maar dat zij meestal niet dezelfde visie delen op het gebied van het maatschappelijk middenveld of dat zij niet tot een structurele aanpak komen voor de financiering van lokale NGOs.<sup>168</sup> In plaats daarvan financieren de donoren op eigen wijze, zonder coördinatie of verdeling van taken onder andere donoren. Er kan gesteld worden dat deze werkwijze als inefficiënt en ineffectief beschouwd kan worden, omdat er hierdoor overlap kan komen in de financiering van NGOs. Daarnaast zetten veel donoren in op dezelfde doelstellingen, waardoor andere probleemgebieden in een land wellicht minder aangepakt worden.<sup>169</sup>

De eerdergenoemde multi-donor fondsen hebben echter positieve effecten op het gebied van complementariteit van ontwikkelingshulp. In dergelijke fondsen werken donoren samen. Hierdoor wordt een breder scala van NGOs gesteund, worden meer gebieden en thema's gedekt en is er sprake van meer donorcoördinatie. Het probleem is echter dat het directe contact met het maatschappelijk middenveld van een bilaterale donor hierdoor beperkt wordt.<sup>170</sup>

Niet alleen complementariteit tussen donoren, maar ook complementariteit tussen donoren en NGOs uit hoge inkomenslanden zijn van belang voor een grotere effectiviteit en efficiëntie. De Nederlandse ambassades zijn niet altijd op de hoogte van het werk van Nederlandse NGOs in een land. Er is dan ook geen beleid voor complementariteit tussen deze partijen. Uit de studie van IOB en de studie van CIDIN blijkt echter dat er nauwelijks overlap is in de financiering van lokale organisaties tussen Nederlandse ambassades en Nederlandse

---

<sup>166</sup> Lewis & Sobhan, 'Routes of funding, roots of trust', 118; IOB, *Useful Patchwork*.

<sup>167</sup> Lewis & Sobhan, 'Routes of funding, roots of trust', 123; Asbjorn Lovbreak, 'International Reform and the Like-Minded Countries' in: Pratt, Cranford, *Middle Power Internationalism: The North-South Dimension* (Quebec 1990) 32.

<sup>168</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 67.

<sup>169</sup> Ibidem, 67.

<sup>170</sup> Ibidem, 67.

NGOs.<sup>171</sup> Desalniettemin betekent dit niet dat actoren efficiënter en effectiever zouden kunnen werken als ze wel van elkaars activiteiten op de hoogte waren.

Op het moment worden er instrumenten ontwikkeld die de complementariteit van donoren en andere partijen kunnen bevorderen of in ieder geval kunnen beïnvloeden. Het multistakeholder International Aid Transparency Initiative (IATI) is er een van. Dit ontwikkelt een standaard rapportagesysteem waardoor de transparantie van hulp en de complementariteit van ontwikkelingsprogramma's vergroot kan worden.<sup>172</sup> Zowel donoren als filantropische stichtingen en NGOs publiceren steeds meer aan de hand van deze standaard. Teveel overlap van programma's zou hierdoor voorkomen kunnen worden wat de efficiëntie van ontwikkelingshulp kan vergroten. Ook zal de effectiviteit hierdoor vergroot kunnen worden. De combinatie van projecten en/of de samenwerking van partijen zou kunnen zorgen voor een duurzame en inclusieve aanpak van ontwikkelingsproblemen.

Er zijn ook auteurs die stellen dat de nadruk van Nederlandse ambassades op de resultaten van ontwikkelingshulp kan leiden tot tijdrovende werkzaamheden voor het meten en rapporteren van ontwikkelingsresultaten. Hierdoor kunnen zij hun sociale en politieke taken in mindere mate uitvoeren en wellicht minder effectief zijn.<sup>173</sup> Ondanks de tijdrovende werkzaamheden zijn de gemeten resultaten nodig om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit en efficiëntie van de bestede ontwikkelingshulp.

Zoals eerder beschreven wordt directe financiering efficiënter geacht dan indirecte financiering, omdat er geen kosten worden besteed aan NGOs uit hoge-inkomenslanden.<sup>174</sup> Ook zorgt de fysieke aanwezigheid van de Nederlandse ambassade in het land voor een efficiënte besteding van de middelen aan lokale NGOs. Naast financiële middelen, bevordert de aanwezigheid van beide partijen de samenwerking en kunnen zij gemakkelijker kennis uitwisselen.<sup>175</sup> In tegenstelling tot vroeger – zijn er echter steeds meer Nederlandse NGOs aanwezig in de landen waar zij lokale NGOs steunen, dit terwijl het ambassadepersoneel ondertussen sterk in omvang afneemt.<sup>176</sup>

Hoewel ambassades efficiëntie van belang achten, blijkt er volgens IOB geen vast beleid te zijn voor het bepalen hiervan. In plaats daarvan wordt de efficiëntie van een

---

<sup>171</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 67; Schulpen & Habraken (ed.), *Direct and indirect funding of local NGOs in Kenya, Ethiopia and South Sudan*, 23.

<sup>172</sup> IATI, 'About IATI', <http://www.aidtransparency.net/about> (oktober 2014).

<sup>173</sup> L. Nijs, & R. Renard. 'Reforming government funding of development NGOs; a comparative analysis of eight European donors' *IOB* (Antwerp 2009) 21; IOB, *Useful Patchwork*, 36.

<sup>174</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 31.

<sup>175</sup> *Ibidem*, 31-32.

<sup>176</sup> *Ibidem*, 32.

ontwikkelingsproject bepaald door de financiële ambtenaren op de ambassade. In overleg tussen deze ambtenaren en de lokale organisaties wordt het budget bepaald. De uiteindelijke beslissing voor directe financiering ligt bij het hoofd van de afdeling ontwikkelingssamenwerking of in het geval van grote projecten bij de ambassadeur. Er worden geen specifieke criteria gehanteerd voor de beoordeling van de efficiëntie van projecten die steun zoeken of gesteund worden door een ambassade.<sup>177</sup> Hoewel dit geen strategische aanpak blijkt te zijn, houdt het de directe financiering wel flexibel.

#### **4.4 Conclusie**

Op het gebied van effectiviteit lijkt directe financiering op de goede weg te zitten. De Nederlandse ambassades zien lokale NGOs als goede partners voor het behalen van hun doelstellingen.<sup>178</sup> Lokale NGOs maken het mogelijk voor ambassades om moeilijk bereikbare doelgroepen te bereiken. Ook blijkt er sprake te zijn van reciprociteit: de ambassades voorzien lokale NGOs van middelen en advies en lokale NGOs delen hun kennis en geven informatie ten gunste van de bilaterale betrekkingen van de ambassade met de lokale overheid.

De besteding van de financiële middelen in verhouding tot de doelstellingen lijkt als positief ervaren te worden door ambassades. Lokale NGOs kunnen veel waarmaken met relatief weinig middelen.<sup>179</sup> Dat maakt directe financiering van lokale NGOs efficiënt voor ambassades. Ook zit er – in tegenstelling tot indirecte financiering - geen extra laag van administratieve- en personeelskosten aan vast die gemaakt worden door NGOs uit hoge-inkomenslanden.

Toch stellen enkele auteurs dat er nog veel te halen valt qua effectiviteit en efficiëntie van directe financiering aan lokale NGOs. Zo weten veel bilaterale donoren niet precies van elkaar wat zij doen, worden zij het niet eens over strategische aanpakken en gaan vervolgens hun eigen weg. Hierdoor worden vaak dezelfde grote lokale NGOs gesteund en worden bepaalde probleemgebieden niet of nauwelijks aangepakt. Meer complementariteit tussen donoren zou daarbij kunnen helpen. Ook zou er meer informatie uitgewisseld kunnen worden tussen ambassades en Nederlandse NGOs. Hoewel zij niet dezelfde lokale NGOs steunen, kunnen zij wel van elkaar leren. Tot nu toe lijkt hier nog nauwelijks sprake van te zijn. Daarnaast waarschuwen enkele auteurs over de nadruk op resultatenmanagement. Doordat er

---

<sup>177</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 61.

<sup>178</sup> Ibidem, 31.

<sup>179</sup> Ibidem, 31.

teveel aandacht gaat naar dit soort rapportage kunnen lokale NGOs wellicht hun politieke en sociale taken minder goed uitvoeren.

Het volgende hoofdstuk omvat een casestudie waarin wordt gekeken hoe effectief en efficiënt de directe financiering is in Ethiopië. Daarnaast zullen bovengenoemde voor- en nadelen worden belicht in het hoofdstuk, wanneer zij van toepassing zijn in het land.

## **5. Casestudie: Ethiopië**

Dit hoofdstuk neemt de directe financiering van de Nederlandse ambassade aan lokale NGOs in Ethiopië onder de loep. De algemene context van het land en de specifieke context van het maatschappelijk middenveld zijn van belang om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit en efficiëntie van deze financieringswijze. Daarom is in de eerste paragraaf de geografische, politieke en economische context beschreven en in de tweede paragraaf de context van het maatschappelijk middenveld. In de derde paragraaf worden de betrekkingen tussen Nederland en Ethiopië beschreven. Steeds meer Nederlandse bedrijven vestigen zich in Ethiopië. Daarnaast zijn veel Nederlandse NGOs werkzaam in het land. Tenslotte is Ethiopië een van de OS-partnerlanden van Nederland en is er een Nederlandse ambassade in Addis Abeba sinds 1950. De ambassade richt zich op drie speerpunten van het Nederlandse beleid van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Voor elk van deze speerpunten heeft de ambassade doelstellingen, verwachte resultaten, activiteiten en mogelijke risico's geformuleerd. Daarnaast stelt de ambassade elk jaar een resultatenrapportage op om de voortgang te bepalen. Aan de hand van deze informatie is er voor deze scriptie een ToC per speerpunt opgesteld. Hierin staan onder andere de geplande activiteiten en doelstellingen (outcomes) die de ambassade heeft geformuleerd. Deze ToC geeft dus niet alleen de doelstellingen met betrekking tot de directe financiering weer, maar de activiteiten die nodig zijn volgens de ambassade om haar algemene ontwikkelingsdoelstellingen te behalen.

De ToC's en de daarbij behorende resultaten zijn nodig voor de toetsing van de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering, zoals beschreven in de methodologie van dit onderzoek. Paragraaf vier richt zich op de directe financiering van de ambassade aan NGOs. De omvang en redenen van financiering staan daarbij centraal. Ook wordt in deze paragraaf belicht of de voor- en nadelen uit het voorgaande hoofdstuk in Ethiopië van toepassing zijn. In de laatste paragraaf is onderzocht in hoeverre de doelstellingen van de ambassade zijn behaald door samenwerking met lokale NGOs en welke kosten hieraan

verbonden zijn. Kortom, de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering in Ethiopië staan in deze paragraaf centraal.

### 5.1 Algemene context

Ethiopië ligt in Oost-Afrika en grenst aan Soedan, Zuid-Soedan, Kenia, Somalië, Djibouti en Eritrea. Samen met deze laatste drie landen vormt Ethiopië de zogenoemde Hoorn – het uiterste oostpunt van het vasteland – van Afrika. Ethiopië kent negen op etniciteit gebaseerde regio's en twee regio-onafhankelijk bestuurlijke steden. Met een populatie van ongeveer 84 miljoen mensen – waarvan meer dan 84 procent in rurale gebieden woont – is het land het op een na meest bevolkte land van Sub-Sahara Afrika.<sup>180</sup> Zoals veel landen in Afrika is Ethiopië een multi-etnische staat. Er worden ruim tachtig verschillende talen gesproken, met meer dan tweehonderd dialecten. Hoewel Ethiopië ook multireligieus is, kan de bevolking grofweg verdeeld worden als deels Ethiopisch orthodox christelijk (43.5%) en deels islamitisch (33.9%).<sup>181</sup>



**Figuur 8** Ethiopië in Afrika (bron: UNDP).

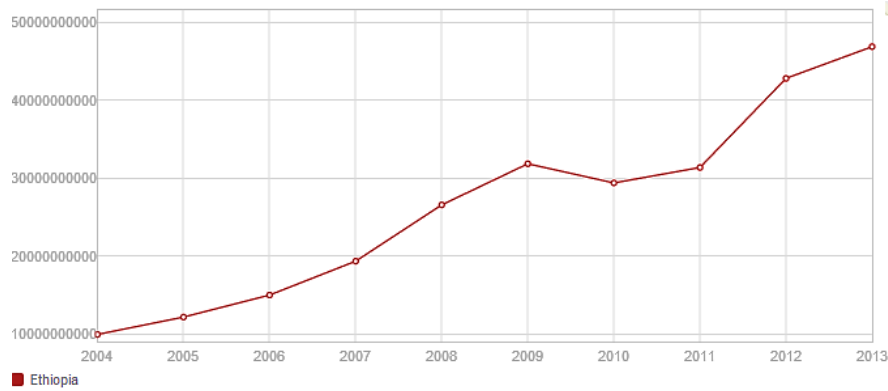
Ethiopië is een van de oudste civilisaties van de wereld. De geschiedenis gaat terug naar het eerste millennium v. Chr. De huidige hoofdstad van het land, Addis Abeba, werd opgericht door keizer Menelik II in 1887. In 1955 kreeg Ethiopië onder keizer Haile Selassie zijn eerste grondwet en een gekozen regering. De monarchie moest ruimte maken voor een socialistische staat in 1974. De socialisten werden tevens ten val gebracht door de revolutionaire oppositie die in 1991 de huidige grondwet invoerde.<sup>182</sup> Voormalig minister-president Meles Zenawi van de Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF) stond tot aan zijn dood in 2012 aan het hoofd van deze regering.<sup>183</sup> De EPRDF – een coalitie van vier verschillende partijen – probeerde Ethiopië van een gecentraliseerde staat, om te vormen tot een meer democratische en gedecentraliseerde staat. Dit lukte gedeeltelijk. De verschillende regio's kregen weliswaar meer macht en mandaten toegekend, maar de democratie bleef echter fragiel. Er ontwikkelde zich geen sterke oppositie en tegen

<sup>180</sup> Wereldbank, 'Ethiopia overview', <http://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview#1> (oktober 2014).; United Nations Development Programma, 'About Ethiopia', <http://www.et.undp.org/content/ethiopia/en/home/countryinfo/#> (oktober 2014).

<sup>181</sup> GAVI Alliance, 'Evaluation of GAVI support to Civil Society Organisations', *CEPA* (2012).

<sup>182</sup> United Nations Development Programma, 'About Ethiopia', <http://www.et.undp.org/content/ethiopia/en/home/countryinfo/#> (oktober 2014).

<sup>183</sup> Wereldbank, 'Ethiopia overview', <http://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview#1> (oktober 2014).



**Figuur 9** Groei bruto binnenlands product Ethiopië (bron: Wereldbank).

demonstranten werd hard opgetreden. De rechtsstaat bleek ineffectief.<sup>184</sup> Er was gebrek aan checks and balances tussen de uitvoerende, rechterlijke en wetgevende machten, evenals tussen belangrijke maatschappelijke actoren.<sup>185</sup> Na zijn dood werd Zenawi opgevolgd door toenmalig vicepresident en minister van Buitenlandse Zaken, Hailemariam Dessalegn. Voor het eerst was er sprake van een vreedzame overgang van de macht in Ethiopië. Dezelfde politieke coalitie bleef echter aan de macht.<sup>186</sup>

Op economisch gebied maakt Ethiopië een periode van sterke groei door. Zoals te zien is in figuur 9 bedroeg de jaarlijkse groei van 2004 tot 2013 gemiddeld 10,8 procent per jaar. Dit was hoog in verhouding tot andere landen in de regio, die een groei van gemiddeld vijf procent kennen. De hoge groeicijfers van Ethiopië zijn vooral toe te schrijven aan de stijgende export en de groei van de landbouwsector.<sup>187</sup> Het land stond in 2012 op de twaalfde plek van snelst groeiende economieën ter wereld. In 2013 behoorde Ethiopië tot een van de snelst groeiende niet-olieproducerende economieën in Afrika.

In 2011 heeft de Ethiopische overheid het zogenoemde Growth and Transformation Plan (GTP) opgesteld, dat tot verdere ontwikkeling van het land en stabilisering van de democratie moet leiden. In dit plan worden de MDG's van grote waarde geacht. Om deze nationale en internationale doelstellingen te behalen richt het GTP zich op: het vasthouden van economische groei, versterking van landbouwsector, bevordering van industrialisatie, investeringen in infrastructuur, vergroting van sociale ontwikkeling, verbetering van (de)centraal bestuur en versterking van de positie van jongeren en vrouwen. Dit breed

<sup>184</sup> Wereldbank, 'Ethiopia overview'; IOB, *Useful Patchwork*, 93.

<sup>185</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 93.

<sup>186</sup> Wereldbank, 'Ethiopia overview'.

<sup>187</sup> AfDB, OECD & UNDP, 'Ethiopia', *African Economic Outlook* (2014), [http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN\\_Long\\_EN/Ethiopia\\_EN.pdf](http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN_Long_EN/Ethiopia_EN.pdf) (oktober 2014).

opgezette groeiplan moet ervoor zorgen dat Ethiopië zich ontwikkelt van een laag-inkomensland tot middeninkomensland.<sup>188</sup>

De MDG's zijn van groot belang in Ethiopië. Het land is op het gebied van zes MDG's (1, 2, 3, 4, 6 en 8; zie voor toelichting figuur 10) op de goede weg. Alleen al wat betreft armoedebestrijding heeft Ethiopië grote vooruitgang geboekt. In 2004/2005 leefde 38,7 procent van de bevolking in extreme armoede, in 2009/2010 was dit teruggebracht tot 29,6 procent. Aan de hand van het GTP wil Ethiopië dit percentage in 2014-2015 terugdringen tot 22,2 procent.<sup>189</sup> Volgens een rapport van de African Development Bank (AfDB), OECD en de UNDP zijn de positieve uitkomsten van de MDG's toe te schrijven aan de sterke betrokkenheid van de overheid bij de internationale ontwikkelingsdoelstellingen.<sup>190</sup> Desalniettemin blijft Ethiopië nog steeds een van de armste landen ter wereld en is er van inclusiviteit van de allerarmsten nog geen sprake.



**Figuur 10** MDG's (bron: VN).

Economisch boekt de regering in ieder geval vooruitgang. Problematisch is echter dat de mensenrechtensituatie te wensen overlaat.<sup>191</sup> Kritische geluiden van de bevolking worden hard onderdrukt. Democratie is in Ethiopië nog steeds een 'nieuw concept', zo omschreef een Nederlandse ambassadeur de situatie in 2005.<sup>192</sup> Er is geen sprake van een levendig maatschappelijk middenveld. Juist de brede ontwikkeling van particuliere en publieke maatschappelijke organisaties zijn volgens verschillende instanties – zoals in hoofdstuk 3 beschreven – een fundamentele bouwsteen voor democratische samenlevingen en een stimulans voor verdere economische ontwikkeling.<sup>193</sup> In de volgende paragraaf zal de context van en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld centraal staan.

<sup>188</sup> Ministry of Finance and Economic Development, 'Growth and Transformation Plan 2010/11-2014/15' (Addis Abeba 2010).

<sup>189</sup> Wereldbank, 'Ethiopia overview'.

<sup>190</sup> AfDB, OECD & UNDP, 'Ethiopia', *African Economic Outlook* (2014) 13.

<sup>191</sup> Human Rights Watch, 'Ethiopia: Brutal Crackdown on Protests', *HRW* (5 mei 2014), <http://www.hrw.org/news/2014/05/05/ethiopia-brutal-crackdown-protests> (oktober 2014).

<sup>192</sup> Kees Broere, 'Democratie bestaat in Ethiopie nog alleen op papier', *De Volkskrant* (14 mei 2005).

<sup>193</sup> Civicus, *State of Civil Society*, 7.

## 5.2 Maatschappelijk middenveld

In 2009 heeft Ethiopië een wet ingevoerd die maatschappelijke organisaties feitelijk aan banden legt. De ‘Charities and Societies Proclamation (CSP)’ beschrijft de regels voor de oprichting van maatschappelijke organisaties en de uitvoering van hun projecten.<sup>194</sup> De Ethiopische overheid zegt op deze manier de zogenaamde vrijheid van vereniging te garanderen. Critici betwisten echter de vrijheid van vereniging die deze wet voorschrijft. Er is volgens hen geen sprake van vrijheid van vereniging voor de kritische maatschappelijke organisaties. Voor de overheid is de wetgeving van belang, omdat zij op deze manier de rol van organisaties in de algehele ontwikkeling van het land kan sturen. De overheid zegt met de wetgeving de verantwoordelijkheid en transparantie te waarborgen van de betrokken partijen. Ook moet de wetgeving als juridische basis dienen voor het geval maatschappelijke organisaties de fout in gaan. Maar in de praktijk geeft de wet de regering de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de inkomsten en uitgaven van dergelijke organisaties.<sup>195</sup>

Er is met de invoering van de CSP een overheidsorgaan in het leven geroepen, dat maatschappelijke organisaties registreert en monitort.<sup>196</sup> Deze organisaties kunnen zich aanmelden als een organisatie ten behoeve van derden, een ‘charity’, of ten behoeve van hun leden, een ‘society’. Er zijn drie verschillende soorten charities en societies. De eerste zijn Ethiopische charities en societies, oftewel organisaties die ontstaan zijn in Ethiopië, binnen de Ethiopische wetgeving, waarvan de leden Ethiopiërs zijn en waarvan de meeste inkomsten gegenereerd zijn in dit land. De tweede soort organisaties zijn de zogenoemde Ethiopische *residents* charities en societies. Deze organisaties zijn binnen de Ethiopische wetgeving ontstaan, maar de leden zijn weliswaar woonachtig in het land en hoeven dus niet per definitie uit Ethiopië te komen. Tenslotte zijn er buitenlandse charities en societies, die niet verbonden zijn met de Ethiopische wetgeving, maar wel projecten uitvoeren in het land.<sup>197</sup>

Alle activiteiten, uitgaven, inkomsten en de daarbij behorende donoren worden geregistreerd door dit overheidsorgaan. In artikel 14 van de CSP staat een lijst met activiteiten die organisaties mogen uitvoeren. Activiteiten zoals het verdedigen van mensenrechten, gelijkheid van mannen en vrouwen en rechten voor kinderen of het kritisch volgen van (of het in twijfel trekken van de werking van) de overheid worden gezien als

---

<sup>194</sup> Federal Democratic Republic of Ethiopia, ‘Charities and Societies Proclamation 621-2009’ (Addis Abeba 2009).

<sup>195</sup> Debebe Hailegebriel, ‘Defending Civil Society – Report on Laws and Regulations Governing Civil Society Organizations in Ethiopia’ *World Movement for Democracy* (Addis Abeba 2009) 11.

<sup>196</sup> Hailegebriel, ‘Defending Civil Society’, 3.

<sup>197</sup> Federal Democratic Republic of Ethiopia, ‘Charities and Societies Proclamation 621-2009’, Artikel 2.



politieke activiteiten en mogen alleen uitgevoerd worden door de Ethiopische charities of societies, de eerste soort organisaties.

Hoewel in de praktijk de samenwerking tussen dienstverlenende organisaties en de overheid goed lijkt te gaan, ondervinden vooral de kritische organisaties hinder van deze wet. Een eis aan deze laatste organisaties is dat zij maximaal tien procent van hun inkomsten uit buitenlandse bronnen mogen halen, de overige negentig procent moet uit eigen land komen. Dat wil zeggen dat organisaties die meer dan tien procent van hun financiële middelen halen uit buitenlandse bronnen geen politieke activiteiten mogen uitvoeren. Het is echter moeilijk voorstelbaar dat deze organisaties – in een land waar bijna tachtig procent van de bevolking leeft van minder dan twee dollar per dag – negentig procent van hun inkomsten kunnen genereren uit de eigen maatschappij.<sup>198</sup>

Een andere belemmering voor deze kritische organisaties is dat de identiteit van donoren moet worden geregistreerd bij de overheid. Anonieme donaties zijn dus niet mogelijk. In een land waar hardhandig tegen iedere oppositie van de overheid wordt opgetreden – zoals later in de paragraaf beschreven wordt – heerst er angst bij de bevolking om kritische organisaties te steunen. Het is gezien deze beperkingen vrijwel onmogelijk voor een organisatie die politieke activiteiten uitvoert om in het maatschappelijk middenveld in Ethiopië activiteiten te ontplooiën.

Daarnaast ondervinden zowel de kritische als dienstverlenende organisaties beiden problemen bij de toepassing van de financiële voorwaarden die de staat stelt. Zo geldt er een vastgestelde balans tussen bestuurlijke en operationele kosten.<sup>199</sup> Dertig procent mogen bestuurlijke kosten zijn, de overige zeventig procent moet gaan naar de projecten zelf. Voor veel organisaties is het lastig om binnen de 30/70 verhouding te blijven, omdat de definitie van zowel bestuurlijke als operationele kosten nergens goed staat beschreven.<sup>200</sup> Zo worden alle capaciteitsopbouwende activiteiten en transportkosten beschreven als bestuurlijke (indirecte) kosten, terwijl dit ook onder operationele (directe) kosten zouden kunnen vallen. Dit leidt ertoe dat veel organisaties moeite hebben binnen deze wet te opereren.<sup>201</sup>

De overheid op haar beurt beroept zich erop dat strikte sturing nodig is, omdat het maatschappelijk middenveld van Ethiopië blijft worstelen met zwakke interne structuren, gebrek aan 'legitimiteit' en met financieel wanbeleid. Voor de overheid is het van groot belang dat deze organisaties hun relevantie, effectiviteit en efficiëntie bewijzen aan zowel

---

<sup>198</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 93; Hailegebriel, 'Defending Civil Society', 10.

<sup>199</sup> Federal Democratic Republic of Ethiopia, 'Charities and Societies Proclamation 621-2009', Artikel 90.

<sup>200</sup> Hailegebriel, 'Defending Civil Society', 10.

<sup>201</sup> Bericht Nederlandse ambassade Ethiopië (20-08-2014).

hun leden als de overheid en – niet in de laatste plaats – donoren. Zolang deze organisaties niet in staat zijn successen te boeken en hun toegevoegde waarde te bewijzen, zal de regering deze wet aanhouden om het maatschappelijk middenveld onder controle te houden.<sup>202</sup> Veel maatschappelijke organisaties menen dat deze wet wordt aangehouden om het kritische maatschappelijk middenveld de mond te snoeren.<sup>203</sup> Zij vinden dat de politieke ruimte – de vrijheid waarin een maatschappelijke groep kan opereren – door deze wet wordt beknot. Dat wordt bevestigd door rapporten van Amnesty International.

Naast de voorgeselecteerde lijst met activiteiten wordt er hardhandig opgetreden tegen kritische geluiden uit de maatschappij, wat in strijd is met de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging, stelt Amnesty.<sup>204</sup> In 2011 zijn er meer dan honderd leden van de oppositiepartij en zes journalisten gearresteerd voor de mogelijke betrokkenheid met verschillende terroristische groeperingen. Op 19 oktober 2012 heeft het Hooggerechtshof het vermogen van de laatste twee mensenrechtengroepen bevroren.<sup>205</sup> In 2013 vonden er massa-arrestaties van oppositieleiden plaats, omdat zij de openbare orde zouden verstoren en gelieerd zouden zijn aan terroristen. Volgens Amnesty International is er sprake van systematisch misbruik van de wetgeving omtrent *counterterrorism* ter legitimering van vele arrestaties. Op deze manier wordt de oppositie en media het zwijgen opgelegd.<sup>206</sup>

Ook Civicus spreekt in samenwerking met de East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project (EHAHRDP) en de Human Rights Council (HRCO) zijn zorgen uit over de beperking van de politieke ruimte van het maatschappelijk middenveld in Ethiopië.<sup>207</sup> Civicus en deze mensenrechtenorganisaties stellen dat niet alleen de beperkte toegestane activiteiten en de vele arrestaties de politieke ruimte van maatschappelijke organisaties beperken, maar dat internetcensuur en censuur van andere vormen van media veelvuldig plaatsvindt.<sup>208</sup> Dit werd versterkt tijdens de Arabische Lente om zoveel mogelijk rust te bewaren onder de bevolking. De Ethiopische internet-blogger Eskinder Nega kreeg een gevangenisstraf van achttien jaar opgelegd voor het schrijven van stukken over de Arabische Lente. Hij werd schuldig bevonden voor het samenzweren met rebellen.<sup>209</sup>

---

<sup>202</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 94-95.

<sup>203</sup> Ibidem, 94.

<sup>204</sup> Amnesty International, 'Dismantling Dissent – Intensified Crackdown on Free Speech in Ethiopia' (2011) 6.

<sup>205</sup> Civicus, *State of Civil Society*, 14.

<sup>206</sup> Amnesty International, 'Dismantling Dissent', 5.

<sup>207</sup> Civicus, East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project (EHAHRDP) & Human Rights Council (HRCO), 'Joint NGO Submission to the UN Universal Periodic Review' *UPR Working Group* (2013).

<sup>208</sup> Civicus (ed.) 'Joint NGO Submission to the UN Universal Periodic Review', 7-8.

<sup>209</sup> Civicus, *State of Civil Society*, 36, 183.

Amnesty International en Civicus dringen aan op een herziening van de huidige wetgeving voor maatschappelijke organisaties, omdat deze de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging aantast. Daarnaast stellen zij dat deze wet voorbij gaat aan de staatsbescherming van het volk.<sup>210</sup> Amnesty International pleit tevens voor eerlijke processen van de gearresteerde oppositie. Tijdens de recente Universal Periodic Review in Genève in mei 2014 heeft ook de internationale gemeenschap, waaronder Nederland, Ethiopië opgeroepen deze wetgeving te herzien.<sup>211</sup>

### 5.3 Nederland en Ethiopië

Nederland en Ethiopië zijn op verschillende manieren met elkaar verbonden. Steeds meer Nederlandse bedrijven vestigen zich in Ethiopië en daarnaast zijn er veel Nederlandse NGOs werkzaam in het land. Ook zijn er bilaterale betrekkingen tussen beide landen vanuit zowel het ministerie in Den Haag als de Nederlandse ambassade in Addis Abeba. In deze paragraaf zijn de verschillende relaties met het land beschreven, omdat zij mogelijk invloed hebben op de financiering van de Nederlandse ambassade.

#### *Nederlands bedrijfsleven*

Door de sterke jaarlijkse economische groei in Ethiopië en de daarbij behorende groei van de land- en tuinbouwsector, hebben steeds meer Nederlandse ondernemers zich sinds 2003 in het land gevestigd. Ethiopië is speciaal voor deze sector van het Nederlandse bedrijfsleven aantrekkelijk, mede dankzij het gunstige klimaat en de aantrekkelijke fiscale omstandigheden. Bovendien is de infrastructuur de afgelopen jaren sterk verbeterd waardoor het land beter kan concurreren met onder andere Oeganda en Kenia.<sup>212</sup> Daarnaast hebben steeds meer Nederlandse ondernemers belangstelling om maatschappelijk verantwoord te ondernemen in het buitenland. Hierdoor sluit hun bedrijf beter aan bij de lokale maatschappij en kunnen zij een betere positie krijgen op de markt. De landbouwministeries uit zowel Nederland als Ethiopië willen deze vorm van ondernemen stimuleren binnen de Ethiopische commerciële land- en tuinbouwsector.<sup>213</sup>

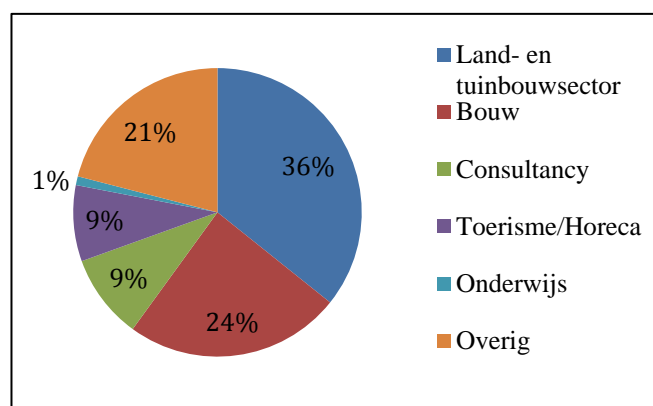
---

<sup>210</sup> Civicus (ed.) 'Joint NGO Submission to the UN Universal Periodic Review', 11.

<sup>211</sup> United Nations Human Rights, 'Universal Periodic Review – Media Brief' (2014), <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Highlights6May2014AM.aspx> (oktober 2014); Bericht Nederlandse ambassade Ethiopië (20-08-2014).

<sup>212</sup> Rijksoverheid, 'Betrekkingen Nederland-Ethiopië', <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/ethiopië> (oktober 2014).

<sup>213</sup> Lei Wageningen UR, 'Leidraad maatschappelijk verantwoord ondernemen voor agro-sector Ethiopië', <http://www.wageningenur.nl/nl/show/Leidraad-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-voor-agrosector-Ethiopië.htm> (oktober 2014).



**Figuur 11** Percentage Nederlands bedrijfsleven in Ethiopië per sector van 1993 tot 2012 (bron: dataset van Nederlandse ambassade in Addis Abeba).

Zoals te zien is in figuur 11 zijn ook Nederlandse bedrijven uit andere sectoren aanwezig in Ethiopië. Veel meer informatie is hier echter niet uit te halen. Voor deze scriptie zou het relevant en interessant kunnen zijn om na te gaan in hoeverre het bedrijfsleven samenwerkt of invloed heeft op het maatschappelijk middenveld. Data hierover zijn helaas minimaal en niet openbaar beschikbaar of aanwezig bij het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland of bij de ambassade in Addis Abeba. Wel is bekend dat de ambassade het Nederlandse bedrijfsleven in Ethiopië steunt en probeert te bemiddelen in de dialoog met de Ethiopische overheid.<sup>214</sup>

### *Nederlandse NGOs*

Naast het Nederlandse bedrijfsleven zijn er Nederlandse NGOs die projecten uitvoeren in Ethiopië. In samenwerking met lokale NGOs proberen zij een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het land. De meeste Nederlandse NGOs ontvangen subsidie van de Nederlandse overheid uit het medefinancieringsstelsel II (MFS II) of uit programma's voor specifieke onderwerpen, zoals het Mensenrechtenfonds of het Seksuele Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR) Fonds. In tegenstelling tot directe financiering, wordt deze financieringswijze indirect genoemd. In bijlage 1 staat een overzicht met Nederlandse allianties van NGOs die werkzaam zijn in Ethiopië en die subsidie krijgen uit MFS II. Dit overzicht is gebaseerd op de data van een studie van CIDIN over de vergelijking tussen directe en indirecte financiering.<sup>215</sup> De NGOs die uit de overige programma's subsidie ontvangen zijn niet in dit overzicht verwerkt, omdat deze data niet zodanig zijn vrijgegeven.

Zoals te zien is in bijlage 1 werd er in totaal in 2011 €6.385.540 uitgegeven door tien Nederlandse allianties aan Ethiopische NGOs. Deze allianties bestaan uit verschillende Nederlandse NGOs. In een partnerschap met lokale NGOs werkten deze partijen samen aan

<sup>214</sup> Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Multi-Annual Strategic Plan 2012-2015*, 13.

<sup>215</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *Direct and indirect funding of local NGOs in Kenya, Ethiopia and South Sudan*.

activiteiten ter bevordering van de ontwikkeling van het land. De omvang van financiering per alliantie verschilde enorm: drie allianties samen waren verantwoordelijk voor €5.214.101, ruim 81,5 procent, van de indirecte financiering. In totaal steunden de tien Nederlandse allianties 61 lokale NGOs met een gemiddelde van €104.680 per lokale NGO. Dit geeft echter een vertekenend beeld aangezien vier allianties minder dan €60.000 uitgaven aan lokale NGOs. De financiële steun van de Nederlandse allianties verschilde per partnerschap tussen de €1.000 en €466.000.<sup>216</sup> Zes lokale NGOs werden door twee verschillende Nederlandse allianties dubbel gefinancierd.<sup>217</sup> Het is de vraag of dit ten koste of ten goede van de efficiëntie van ontwikkelingshulp ging. Dubbelfinanciering duidt op verspilling. Er is echter geen specificatie van de projecten. Wellicht dat de lokale NGOs financiering ontvingen voor verschillende projecten, waardoor de steun van de Nederlandse allianties een andere focus hadden.

De programmafocus van de Nederlandse allianties in Ethiopië is erg divers. Onderwijs is de grootste sector die gesteund wordt, daarna de landbouwsector. Er wordt weinig geld besteed aan politieke activiteiten, slechts elf procent van de totale indirecte financiering. Aannemelijk is dat dit samenhangt met de CSP, maar dit wordt niet als zodanig benoemd in het rapport van CIDIN.

#### *Nederlandse overheid en Nederlandse ambassade*

De eerste betrekkingen tussen Nederland en Ethiopië zijn te herleiden tot een handelsverdrag uit 1926.<sup>218</sup> Vandaag de dag zijn de betrekkingen voornamelijk toegespitst op ontwikkelingssamenwerking, wat overigens niet los gezien kan worden van de economische en politieke betrekkingen met het land. Minister Ploumen wil naast programma's die gericht zijn op armoedebestrijding, Ethiopië steunen bij het vergroten van de markttoegang en het verbeteren van het ondernemingsklimaat zodat het land meer buitenlandse investeerders kan lokken. Door de versterking van de eigen economie hoopt zij dat de noodzaak voor directe armoedebestrijding in de loop der tijd zal afnemen.<sup>219</sup>

---

<sup>216</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *Direct and indirect funding of local NGOs in Kenya, Ethiopia and South Sudan*, 15, 34-35.

<sup>217</sup> Ibidem, 15-16.

<sup>218</sup> Rijksoverheid, 'Notawisseling tussen de Nederlandse Regering en de Regering van Ethiopië tot verlenging van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Keizerrijk Ethiopië inzake technische samenwerking op het gebied van de volksgezondheid in de provincie Kaffa (Ethiopië)', (22 april 1970), <https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/ZoekResultaat?searchTerm=Ethiopië&pagina=1> (oktober 2014).

<sup>219</sup> Ploumen, *Wat de wereld verdient*, 20.

De bilaterale hulp van Nederland aan Ethiopië bedroeg in 2012 €64,7 miljoen. Hierbij is het multilaterale en civilaterale kanaal niet mee gerekend.<sup>220</sup> Vrijwel het hele bedrag van bilaterale hulp werd gedecentraliseerd naar de ambassade, zoals te zien is in tabel 1 in de volgende paragraaf. Volgens de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO) blijkt uit de Miljoenennota dat Ethiopië in 2014 de meeste bilaterale ontwikkelingsgelden van Nederland ontvangt: maar liefst €61,5 miljoen.<sup>221</sup> Een specificatie van deze bilaterale uitgaven is niet te vinden, hoogstwaarschijnlijk wordt hiervan – net zoals in 2012 – een groot gedeelte gedecentraliseerd aan de Nederlandse ambassade in Addis Abeba.

Sinds 1950 heeft Nederland een ambassade in Addis Abeba.<sup>222</sup> Deze ambassade is naast Ethiopië ook verantwoordelijk voor Djibouti en vervult tevens de functie van Permanente Vertegenwoordiger bij de Afrikaanse Unie. De ambassade richt zich op drie speerpunten uit het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: veiligheid en rechtsorde, voedselzekerheid en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR). Voor elk van deze speerpunten heeft de ambassade in haar MJSP doelstellingen, verwachte resultaten en activiteiten geformuleerd. Hierbij is rekening gehouden met zowel het Nederlandse beleid als het GTP van Ethiopië. Aan het begin van elk jaar stelt de ambassade een resultatenrapportage op van het voorgaande jaar.<sup>223</sup> De algemene resultaten van 2012 worden in deze paragraaf gekoppeld aan de ToC's per speerpunt, omdat zij van belang zijn om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit en efficiëntie van de financiering van de Nederlandse ambassade in Addis Abeba zoals beschreven in de methodologie van deze scriptie.

In figuur 12 is een ToC gemaakt voor het speerpunt veiligheid en rechtsorde aan de hand van het MJSP en de resultatenrapportage van de ambassade in Addis Abeba. De ambassade stelt dat zij goede resultaten heeft behaald op het gebied van duurzame menselijke waardigheid in 2012, maar dat de zwakke democratische houding van de Ethiopische regering een negatieve impact heeft op de eindresultaten. Een groot gedeelte van de bevolking heeft kritiek op de houding van de regering en betwijfelt de werking van het rechtssysteem.<sup>224</sup>

---

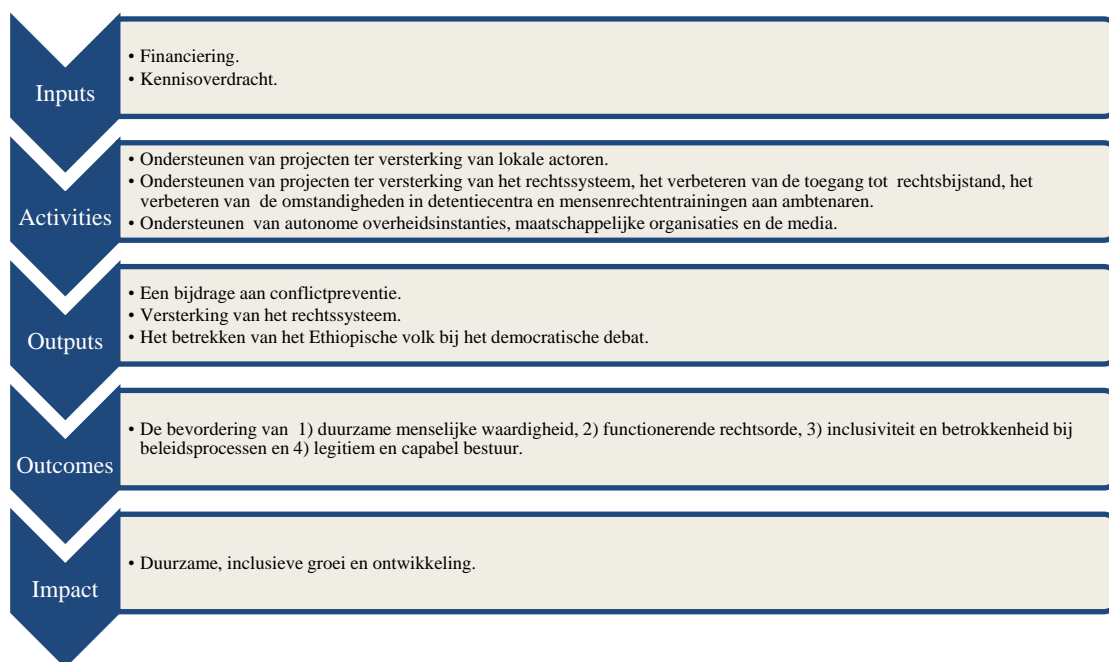
<sup>220</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 96.

<sup>221</sup> NCDO, 'Miljoenennota 2014', <http://www.ncdo.nl/miljoenennota-2014> (oktober 2014).

<sup>222</sup> Rijksoverheid, 'Betrekkingen Nederland-Ethiopië'.

<sup>223</sup> Alle resultaten van de OS-partnerlanden uit 2012 en de algemene rapportage zijn te vinden op <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/10/24/kamerbrief-over-voortgang-speerpunten-ontwikkelingssamenwerking.html> (oktober 2014).

<sup>224</sup> Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Security and Law*, (2013) 2-3.

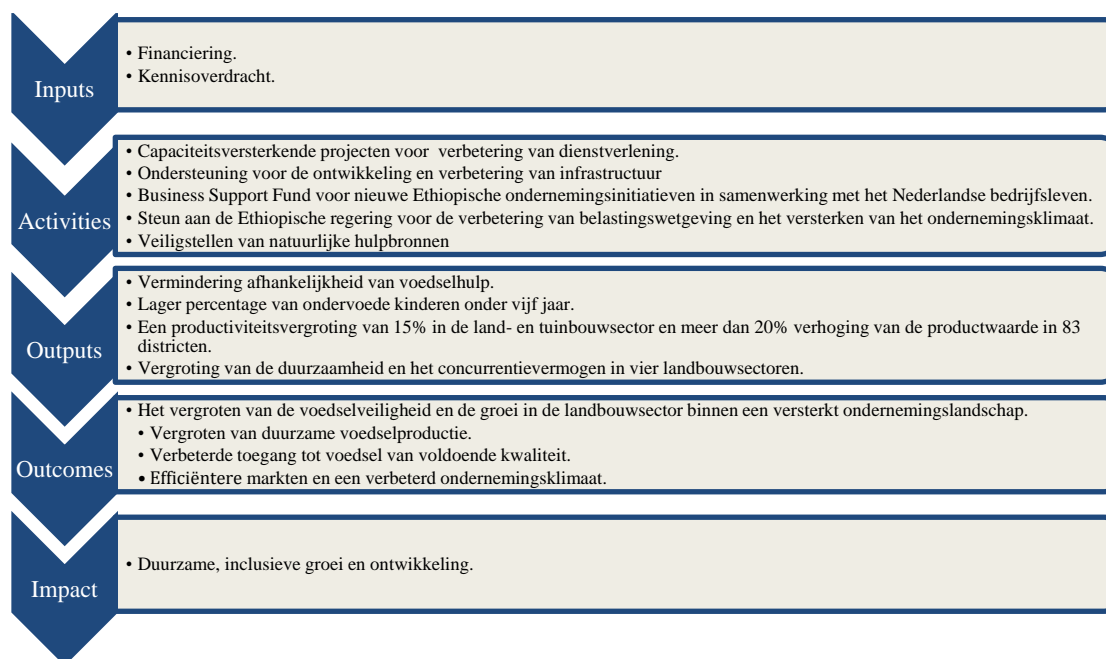


**Figuur 12** Theory of Change (ToC) Nederlandse ambassade in Ethiopië: veiligheid en rechtsorde. (bron: MJSP, resultatenrapportage ambassade Addis Abeba).

De resultaten van projecten met betrekking tot de verbetering van de rechtsorde, waren zoals gepland – voldoende, maar bescheiden. Er waren ‘moeilijke omstandigheden’ voor de partners van de ambassade. Deze moeilijke omstandigheden worden niet gedefinieerd in de resultatenrapportage. Kennelijk maakt de houding van de overheid het lastig om veranderingen aan te brengen in de rechtsspraak.<sup>225</sup> In ieder geval zijn met behulp van onder andere de Nederlandse ambassade meer burgers betrokken geraakt bij beleidsprocessen. Dat wil zeggen, er is sprake van een grotere participatie binnen deze processen. De ambassade spreekt van systematische uitsluiting van de oppositie en een gebrek aan tolerantie op gebied van religie en sekse. Desondanks geeft de ambassade aan dat uit de projectrapporten blijkt dat de resultaten op het gebied van de betrokkenheid van burgers positief zijn. Uit dezelfde rapporten blijkt dat de betrokkenheid van vrouwen in beleidsprocessen lager is dan gepland.<sup>226</sup> In het eerdergenoemde GTP staan eveneens doelstellingen om corruptie tegen te gaan binnen de Ethiopische overheid. Volgens de ambassade zijn ook deze resultaten zoals gepland bereikt.

<sup>225</sup> Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Security and Law*, 4.

<sup>226</sup> Ibidem, 5.



**Figuur 13** Theory of Change (ToC) Nederlandse ambassade in Ethiopië: voedselzekerheid (bron: MJSP, resultatenrapportage ambassade Addis Abeba).

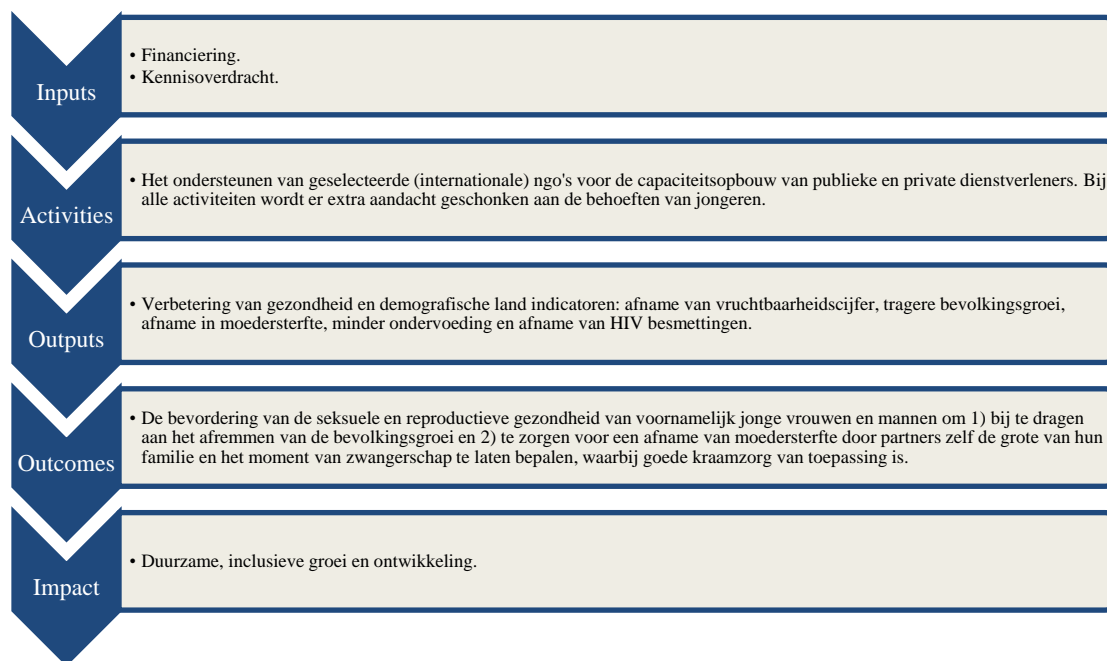
Het volgende speerpunt waar de ambassade zich op richt is voedselzekerheid, waarvan in figuur 13 de ToC te zien is. Op het gebied van duurzame voedselproductie geeft de ambassade aan, dat er minder resultaten bereikt zijn in 2012 dan gepland. Dit kwam voornamelijk door bureaucratische tegenslagen, waardoor de start van projecten moeizaam verliep.<sup>227</sup> Er is meer succes geboekt bij het verkrijgen van betere toegang tot voedsel – ook een van de doelstellingen. In sommige indicatoren zelfs beter dan verwacht. Het aantal ondervoede kinderen onder de vijf jaar is bijvoorbeeld verminderd met drie procent, wat een behoorlijke prestatie is.<sup>228</sup> Voor de laatste doelstelling – het ontwikkelen van efficiëntere markten en een verbeterd ondernemingsklimaat – zijn er nog geen resultaten bekend, omdat de projecten eind 2012 gestart zijn. De ambassade verwacht dat deze projecten een significante impact zullen hebben op het bedrijfsleven en handelsactiviteiten.<sup>229</sup>

<sup>227</sup> Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Food Security*, (2013) 3.

<sup>228</sup> Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Food Security*, 4-5.

<sup>229</sup> Ibidem, 7.





**Figuur 14** Theory of Change (ToC) Nederlandse ambassade in Ethiopië: SRGR (bron: MJSP, resultatenrapportage ambassade Addis Abeba).

Tenslotte is er voor deze scriptie een laatste ToC gemaakt voor het speerpunt SRGR, zoals te zien is in figuur 14. Er is in 2012 veel gedaan op het gebied van seksuele voorlichting aan jongeren. De ambassade stelt dat er betere resultaten zijn behaald dan dat zij had verwacht. Door middel van innovatieve communicatiemogelijkheden en samenwerkingen met jeugdorganisaties zijn veel jongeren bereikt.<sup>230</sup> Ook hebben meer mensen toegang gekregen tot aidsremmers, voorbehoedsmiddelen en andere benodigdheden voor een goede seksuele en reproductieve gezondheid. Deze resultaten zijn eveneens beter dan de ambassade had gepland.<sup>231</sup> Lastiger blijkt de toegang tot publieke en private klinieken voor zwangere vrouwen. Voornamelijk in rurale gebieden blijken haast geen vrouwen naar een kliniek te gaan ter controle van hun zwangerschap of om te bevallen, omdat weinig vrouwen voorkeur geven voor een behandeling van een overheidsinstelling. Dit heeft impact op de resultaten van de ambassade en haar partners. Ook hebben partners van de ambassade activiteiten uitgevoerd ten behoeve van uitgesloten groepen zoals homoseksuelen en sekswerkers. De verwachting was dat projecten met gevoelige onderwerpen meer tijd nodig zouden hebben voordat er verandering plaatsvond. Dat blijkt ook het geval te zijn. Wel geeft de ambassade aan dat er als gevolg van de projecten die zij steunt, openlijker gesproken wordt over deze onderwerpen.<sup>232</sup>

<sup>230</sup> Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *SRHR* (2013).

<sup>231</sup> Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *SRHR*.

<sup>232</sup> Ibidem.

De doelstellingen (outcomes), verwachte resultaten (outputs) en activiteiten die zijn beschreven in het MJSP zijn breed geformuleerd. De doelstelling voor het speerpunt SRGR begint met ‘de bevordering van de seksuele en reproductieve gezondheid van voornamelijk jonge vrouwen en mannen’. In principe is deze doelstelling al behaald wanneer de situatie voor één persoon verbeterd is. In lijn met Easterly’s kritiek is het dus lastig om concrete uitspraken te doen over de resultaten, als de doelstellingen breed geformuleerd zijn. Volgens hem moeten er kleine stappen ondernomen worden op lokaal niveau voor een hogere effectiviteit van de ontwikkelingshulp.<sup>233</sup> Dit blijkt uit de resultatenrapportage. Veel resultaten komen uit Ethiopische rapporten over de vooruitgang van het GTP. Daaruit wordt niet duidelijk wat de projecten – die gesteund worden door de ambassade – hebben toegevoegd. Dit is voornamelijk het geval bij de speerpunten veiligheid en rechtsorde en voedselzekerheid, hierin wordt niet meer dan een kort financieel overzicht en minimale uitleg gegeven. De resultaten van SRGR zijn uitgebreider en meer toegespitst op de rol van de partners in de algehele ontwikkeling.

In de volgende paragraaf komt de directe financiering van lokale NGOs aan bod. De resultaten daarvan zullen besproken worden. Daarnaast is er gekeken of de voor- en nadelen uit het vorige hoofdstuk overeenkomen met de directe financiering in Ethiopië. Tot slot zal in de laatste paragraaf de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering in Ethiopië centraal staan, als concluderende afsluiting van dit hoofdstuk.

#### 5.4 Directe financiering

Van 2006 tot 2012 gaf de ambassade in Addis Abeba €323,1 miljoen uit. Hiervan ging €90,9 miljoen naar NGOs, waarvan €18,8 miljoen naar lokale NGOs. Dit is 5,8 procent van de totale uitgaven, zoals te zien is in tabel 1. Jaarlijks spendeerde de ambassade tussen de €1,8 miljoen en €3,4 miljoen aan lokale NGOs.<sup>234</sup>

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Total NIs expenditure	39.2	100	39.2	100	81.8	100	60.6	100	47.4	100	49.1	100	64.7	100	382.1	100
Total NIs embassy expenditure	33.2	85	35.7	91	59.4	73	48.2	80	40.0	84	41.8	85	64.6	100	323.1	85
Total direct funding of NGOs	14.0	42	14.7	41	14.6	24	13.3	28	10.3	26	12.0	29	12.1	19	90.9	28
Total direct funding of LNGOs	2.4	17	3.0	20	2.0	14	3.4	26	3.4	33	1.8	15	2.8	23	18.8	21
Percentage direct funding to LNGOs of total embassy expenditure	6.1		7.6		2.5		5.6		7.1		3.8		4.3		5.8	

**Tabel 1** Directe financiering aan NGOs van 2006-2012 in Ethiopië (in euro x1.000.000) (bron: IOB).

De meeste uitgaven gingen naar dienstverlenende projecten zoals te zien is in tabel 2. Minder middelen gingen naar de opbouw en versterking van het maatschappelijk

<sup>233</sup> Easterly, *The White Man's Burden*, 321-322.

<sup>234</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 95-96.

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		Total	
	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
Service delivery	1.8	77	2.2	72	1.3	64	2.0	60	2.6	77	1.7	93	2.6	92	14.2	76
Civil society building	0.3	12	0.4	15	0.4	19	0.1	2	0.2	7	0.1	7	0.2	8	1.8	9
Other	0.3	11	0.4	13	0.3	17	1.3	38	0.5	16	0.0	0	0.0	0	2.8	15
<b>Total LNGOs</b>	<b>2.4</b>	<b>100</b>	<b>3.0</b>	<b>100</b>	<b>2.0</b>	<b>100</b>	<b>3.4</b>	<b>100</b>	<b>3.4</b>	<b>100</b>	<b>1.8</b>	<b>100</b>	<b>2.8</b>	<b>100</b>	<b>18.8</b>	<b>100</b>

**Tabel 2** Uitgaven van lokale NGOs aan dienstverlenende activiteiten, opbouw maatschappelijk middenveld en andere activiteiten van 2006 tot 2012 in Ethiopië (in euro x1.000.000) (bron: IOB).<sup>235</sup> Hiervoor kunnen twee redenen zijn. Allereerst is de eerdergenoemde CSP een mogelijke reden.<sup>236</sup> Doordat veel activiteiten voor de opbouw van het maatschappelijk middenveld beschouwd kunnen worden als politieke activiteiten, is het kennelijk bezwaarlijk voor dergelijke activiteiten veel middelen vrij te maken. Deze NGOs mogen immers maximaal tien procent van hun inkomsten van buitenlandse donoren ontvangen. Ten tweede zijn voor deze activiteiten relatief minder middelen nodig.<sup>237</sup> Voor dienstverlenende activiteiten zijn naast arbeidskracht ook veel materialen nodig. Dat is niet of nauwelijks het geval bij politieke activiteiten. Zo is bekend dat 55 procent van de *projecten* die gesteund werden door de ambassade zich richtten op de opbouw en capaciteitsversterking van het maatschappelijk middenveld. Echter 76 procent van de *uitgaven* ging naar dienstverlenende projecten.

Uit de resultatenrapportage blijkt dat er vier NGOs door de ambassade werden gesteund in 2012 voor het speerpunt veiligheid en rechtsorde. Zij ontvingen samen €409.241. Hiervan ging €180.000 euro naar een Nederlandse NGO, €162.077 naar een lokale NGO en €67.164 naar een internationale NGO.<sup>238</sup> Op het gebied van voedselzekerheid werden ook vier NGOs gesteund in 2012, in totaal met €4.095.151. Hiervan kwam €3.079.451 terecht bij een regionale NGO, €520.379 ging naar een partnerschap tussen twee lokale NGOs, €400.000 naar een oorspronkelijk Nederlandse NGO met een regiokantoor in Oeganda en €95.321 kwam bij een Nederlandse NGO terecht.<sup>239</sup>

Verreweg de meeste middelen werden besteed aan projecten van NGOs binnen het speerpunt SRGR, in totaal maar liefst €10.126.135 verdeeld over vijf NGOs. Hiervan ging €7.266.055 naar twee internationale NGOs, €2.211.062 naar een lokale NGO, €349.018 naar

<sup>235</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 95-96.

<sup>236</sup> Bericht Nederlandse ambassade Ethiopië (20-08-2014).

<sup>237</sup> Vragen en antwoorden informatiebijeenkomst 4 maart 2014, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vergaderstukken/2014/03/06/informatiebijeenkomst-met-maatschappelijke-organisaties-en-het-ministerie-van-buitenlandse-zaken.html> (oktober 2014).

<sup>238</sup> Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Security and Law*, 1.

<sup>239</sup> Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Food Security*, 1.

een alliantie waarvan het merendeel lokale NGOs betreft en €300.000 naar een Nederlandse NGO.<sup>240</sup> In totaal werd er in 2012 dus €14.630.527 besteed aan NGOs.

Dit komt echter niet overeen met de data van de IOB-studie in tabel 1. Deze verschillen kunnen verklaard worden door uiteenlopende definities van een NGO, de afronding van bedragen of met projecten die niet tot directe financiering gerekend zijn. Dit heeft als zodanig geen significant effect op dit onderzoek, omdat er geen gebruik gemaakt zal worden van de absolute getallen. Het percentage dat besteed werd aan lokale organisaties is volgens beide rapporten laag. Dit wordt meegenomen in de discussie over de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering in dit hoofdstuk.

De lokale NGOs die de ambassade steunde verschilden enorm in omvang. Wel hadden alle NGOs een kantoor in Addis Abeba en sommigen ook een regiokantoor elders in het land.<sup>241</sup> Deze NGOs werden niet alleen door de Nederlandse ambassade gesteund, ook andere donoren leverden een bijdrage. Waar sommige NGOs op de steun van elf verschillende donoren konden rekenen, hadden andere er minder dan zes. Drie lokale NGOs werden, naast de Nederlandse ambassade gesteund door MFS II organisaties. Veel andere donoren waren bilaterale donoren, namelijk de Verenigde Staten, Canada, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Noorwegen, Zweden, Finland en Denemarken.

Doordat effectiviteit van ontwikkelingshulp hoog op de internationale agenda staat en vanwege de beperkte financiële en politieke ruimte voor lokale NGOs in Ethiopië, bundelen een aantal bilaterale donoren hun krachten door multi-donor fondsen op te zetten.<sup>242</sup> Op het moment zijn er drie van dit soort fondsen waaraan Nederland direct, dan wel indirect deelneemt: de Civil Society Support Programme (CSSP): Nederland met Denemarken, Ierland, Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, het Civil Society Fund (CSF) van de Europese Commissie en het Ethiopia Social Accountability Program (ESAP) van de Wereldbank. De ambassade maakt sinds de oprichting in 2011 deel uit van de CSSP en draagt jaarlijks €800.000 bij.<sup>243</sup> Dit laatste multi-donor fonds probeert bij te dragen aan capaciteitsversterking van lokale NGOs in Ethiopië<sup>244</sup>, daarom worden deze fondsen gezien als deel van de directe financieringswijze.

De ambassade heeft geen strategie voor de directe financiering van lokale NGOs. Gezien het feit dat deze vorm van financiering nooit een prioriteit van de ambassade is

---

<sup>240</sup> Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *SRHR*, 1.

<sup>241</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 95.

<sup>242</sup> *Ibidem*, 98

<sup>243</sup> *Ibidem*, 96.

<sup>244</sup> INTRAC, 'Civil Society Support Programme (CSSP) Ethiopia', <http://www.intrac.org/pages/en/civil-society-support-programme-cssp-ethiopia.html> (oktober 2014).

geweest, wordt er een relatief klein gedeelte van de gedecentraliseerde middelen aan lokale NGOs besteed. Volgens de ambassade is het haar voornaamste taak om samen te werken met de Ethiopische regering. In een groot land zoals Ethiopië zijn volgens de ambassade nationale ontwikkelingsproblemen, die vragen om een top-down aanpak om impact te kunnen hebben op de hele samenleving.<sup>245</sup> Desalniettemin ziet de ambassade wel in dat er politieke ruimte nodig is voor zowel gouvernementele als non-gouvernementele maatschappelijke organisaties. In plaats van deze ruimte creëren of te vergroten, opereert de ambassade binnen de beschikbare.<sup>246</sup> Opvallend is dat de lokale NGOs die wel directe financiering ontvangen vaak landelijke projecten uitvoeren. Dit past in bovengenoemde visie van de ambassade.<sup>247</sup>

De lokale NGOs – die financiering ontvangen van de Nederlandse ambassade – worden gesteund uit pragmatische overwegingen, geen ideologische. De ambassade ziet (lokale) NGOs als een goed alternatief kanaal voor het behalen van specifieke resultaten, wanneer overheidsinstellingen deze resultaten niet waar kunnen maken.<sup>248</sup> Daarnaast is het samenwerken met lokale NGOs een manier om betrokkenheid met het maatschappelijk middenveld te vergroten. Ook krijgt de ambassade door deze samenwerking informatie direct uit de maatschappij, welke zij weer kan gebruiken in de dialoog met de Ethiopische regering.<sup>249</sup>

Voorafgaand aan een partnerschap met een lokale NGO nodigt de ambassade een NGO uit of benadert een NGO zelf. Vervolgens wordt er een voorstel ingediend, waarvoor na goedkeuring een plan van aanpak wordt opgesteld in samenwerking met beide partijen. Er zijn volgens IOB geen standaard aanmeldingsformulieren, standaard richtlijnen of standaard selectiecriteria.<sup>250</sup> Wel is een belangrijk beoordelingscriterium voor de ambassade of de activiteit aansluit bij de speerpunten van het Nederlandse beleid. Haalbaarheid, efficiëntie en capaciteit van een organisatie zijn meestal andere criteria voor selectie, maar minder belangrijk voor de ambassade dan de aansluiting bij het beleid.<sup>251</sup>

De gesteunde lokale NGOs stellen elk half jaar zowel een kwalitatieve als een financiële rapportage op. Deze rapportages neemt de ambassade serieus: ze moeten worden herschreven als zij niet voldoen aan de rapportage-eisen. Effecten van activiteiten worden

---

<sup>245</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 97.

<sup>246</sup> Ibidem, 102.

<sup>247</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *Direct and indirect funding of local NGOs in Kenya, Ethiopia and South Sudan*, 22.

<sup>248</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 97.

<sup>249</sup> Ibidem, 97.

<sup>250</sup> Ibidem, 98

<sup>251</sup> Ibidem, 98.

meestal uitgebreid, maar kwalitatief beschreven. Kwantificering van de resultaten blijft lastig volgens de ambassade.<sup>252</sup> Hoewel de ambassade in haar MJSP gebruik maakt van informatie uit deze rapportages, heeft ze geen strategie voor het trekken van lessen uit eerdere projecten. Zowel het uitblijven van een strategie voor de directe financiering van lokale NGOs als het systematisch evalueren van eerdere projecten, is volgens de ambassade toe te schrijven aan de beperkte capaciteit op de ambassade. Verschillende functies zijn geschrapd afgelopen jaren, wat de werkdruk heeft verhoogd en waardoor er geen tijd is voor het aangaan van veel intensieve partnerschappen met lokale NGOs. Dit brengt onder andere teveel administratie met zich mee.<sup>253</sup>

Voor lokale NGOs is de samenwerking met de ambassade anders dan vroeger. Eerder zochten zij ondersteuning bij de ambassade wanneer zij overeenkomsten zagen tussen hun project en de doelstellingen van de ambassade. Tegenwoordig zien lokale NGOs een afname in directe financiering, door onder andere de deelname van de ambassade aan het multi-donor fonds CSSP. De NGOs die wel gesteund worden, ervaren directe financiering als een positief financieringsmiddel, omdat hierdoor hun geloofwaardigheid wordt versterkt ten opzicht van Ethiopische overheidsinstellingen. Mede hierdoor worden de ondervraagde lokale NGOs uit het onderzoek van IOB liever gefinancierd door bilaterale donoren dan door internationale NGOs of multilaterale organisaties. De ambassade is flexibeler dan deze organisaties.

### **5.5 Effectiviteit en efficiëntie van directe financiering in Ethiopië**

Nadat de geografische, politieke, economische en sociale context is geschetst, de doelstellingen van de Nederlandse ambassade zijn omschreven en de resultaten zijn belicht, kunnen er uitspraken gedaan worden over de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering. In deze paragraaf zal allereerst de nadruk op de effectiviteit van deze financieringswijze liggen. Daarna staat de efficiëntie centraal. Tot slot komen ook nog de complementariteit en duurzaamheid van de financiering aan bod, omdat dit van belang is voor zowel de effectiviteit en efficiëntie als het toekomstperspectief van ontwikkelingsprogramma's in Ethiopië.

#### *Effectiviteit*

Over het algemeen liggen de in 2012 behaalde resultaten van de projecten die gefinancierd worden door de ambassade op schema. De doelstellingen die geformuleerd zijn in het MJSP zijn voor de periode tussen 2012 en 2015 en hoeven dus nog niet volledig behaald te zijn. De

---

<sup>252</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 99.

<sup>253</sup> *Ibidem*, 97-99.

doelstellingen (zie figuur 12, 13 en 14 bij *building-block* outcomes) zijn wel erg breed geformuleerd en de daadwerkelijke strategie van de financiering – multilateraal, bilateraal of via NGOs – wordt niet duidelijk vermeld. Ook blijkt uit de resultaten niet altijd wat de financiering van de ambassade daadwerkelijk heeft opgeleverd. Veel resultaten zijn overgenomen uit de voortgangsrapporten van het GTP, waaruit niet blijkt wat de ambassade daar aan bij droeg. Dit is voornamelijk het geval bij de speerpunten veiligheid en rechtsorde en voedselzekerheid. In de resultatenrapportage van het speerpunt SRGR wordt meer projectgericht geëvalueerd. Desalniettemin is te zien in de resultatenrapportage dat de financiering door de ambassade als effectief beschouwd kan worden. De resultaten liggen volgens de ambassade op schema en verwacht wordt dat de geformuleerde doelstellingen worden behaald.

De directe financiering van lokale NGOs is evenwel geen prioriteit voor de ambassade. Zij ziet de bilaterale betrekkingen met de overheid als haar hoofdtaak en acht deze betrekkingen als effectief voor het behalen van haar doelstellingen. Voor enkele doelstellingen zet de ambassade wel in op projecten van NGOs, omdat de overheidsinstellingen tekort schieten. Op het gebied van SRGR is dit voornamelijk het geval, omdat veel projecten gevoelige onderwerpen bevatten. De ambassade ziet de projecten van NGOs op dit gebied effectiever, dan de samenwerking met institutionele instellingen.

De directe financiering wordt volgens de ambassade als effectief ervaren, maar deze verloopt niet volgens een vast patroon. Er zijn geen vastgestelde criteria voor de financiering van lokale NGOs, zolang de projecten maar aansluiten bij de doelstellingen van het Nederlandse beleid. Dit houdt de financiering flexibel. Ook getuigt deze aanpak van wederzijds vertrouwen, wat in het voordeel kan zijn voor de effectiviteit van de projecten van lokale NGOs. Zij kunnen daardoor grotendeels zelf bepalen waar de financiering naar toe gaat. Deze aanpak kan echter ook ten koste gaan van de effectiviteit, omdat er geen directe sturing van de ambassade is. Dit is bij veel van de NGOs die de ambassade steunt niet van toepassing. De NGOs beschikken over een goed bestuur en behalen sterke resultaten. De ambassade schenkt relatief veel aandacht aan de beoordeling van halfjaarlijkse rapportages. Dit wordt als positief ervaren door de lokale NGOs, omdat het de capaciteit van de NGOs versterkt. Vanuit dit perspectief heeft directe financiering een duurzaam effect. NGOs kunnen deze lessen bij andere donoren toepassen.

De ambassade stelt dat er niet systematisch lessen getrokken kunnen worden uit eerdere projecten die direct gefinancierd werden, als gevolg van personeelsgebrek op de ambassade. Voor toekomstige projecten kan dit ten koste gaan van de effectiviteit, omdat er

niet of nauwelijks systematisch conclusies getrokken worden uit eerdere ervaringen. Met de wisseling van personeel iedere vier jaar zullen veel ervaringen hierdoor verloren gaan.

### *Efficiëntie*

Het opstellen van een kostenoverzicht is lastig, omdat de verschillende onderzoeken en de resultatenrapportage andere data geven. Uit het onderzoek van CIDIN blijkt dat er in 2011 ruim €12 miljoen is gegaan naar de directe financiering van lokale NGOs. Dit bedrag is in totaal verdeeld over zestien lokale NGOs. Het geld werd voornamelijk besteed aan landelijke projecten. Volgens het rapport was er geen overlap tussen partners van de ambassade en partners van de Nederlandse MFS II allianties.<sup>254</sup>

Volgens het onderzoek van IOB ging er in 2011 €12 miljoen naar NGOs, waarvan €1,8 miljoen naar lokale NGOs. Het lijkt er dus op dat het onderzoek van CIDIN geen onderscheid heeft gemaakt tussen internationale en lokale NGOs, terwijl dat wel in het rapport van CIDIN als zodanig wordt genoemd. In 2012 ging er volgens IOB €12,1 miljoen naar NGOs, waarvan slechts €2,8 miljoen naar lokale NGOs. Van 2006 tot 2012 sloot de ambassade volgens IOB 31 contracten met achttien NGOs en was er wel overlap met Nederlandse MFS II allianties: drie NGOs ontvingen zowel directe als indirecte financiering uit Nederland.<sup>255</sup>

De resultatenrapportage van de ambassade over 2012 laat zien dat er voor drie speerpunten in totaal €14.630.527 ging naar dertien NGOs.<sup>256</sup> Hiervan kwam €3.242.536 terecht bij vier lokale NGOs. Zoals eerder gezegd heeft het verschil tussen de onderzoeken en resultatenrapportage geen significant effect op dit onderzoek, omdat er geen uitspraken gedaan zullen worden over de absolute cijfers. Er zijn relatief weinig financiële middelen naar lokale NGOs gegaan, omdat de ambassade de samenwerking met de regering als hoofdtaak ziet. Er kan weinig gezegd worden over de efficiëntie van de omvang van directe financiering, omdat er geen vergelijking gemaakt wordt met andere ontwikkelingsinterventies voor dezelfde doelstellingen. Wel kunnen er uitspraken gedaan worden over het feit of de wijze van financiering efficiënt genoemd kan worden.

Volgens de ambassade komt er bij directe financiering veel administratie kijken en zijn de transactiekosten erg hoog. Vanwege de beperkte capaciteit op de ambassade worden

---

<sup>254</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *Direct and indirect funding of local NGOs in Kenya, Ethiopia and South Sudan*, 12-15.

<sup>255</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 95-96.

<sup>256</sup> Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Security and Law*; Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Food Security*; Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *SRHR*.



er grote bedragen in een keer overgeschreven aan lokale NGOs.<sup>257</sup> Deze manier van financiering lijkt door de capaciteitsbeperking uit noodzaak te zijn ontstaan. Het is echter de vraag of deze manier van directe financiering efficiënt is. De omvang van de financiering is een schatting van de kosten die gemaakt gaan worden in een project. De schatting kan te groot of te klein zijn wat ten koste kan gaan van de efficiëntie. Lokale NGOs zijn echter positief over deze manier van financiering, omdat zij zeggenschap hebben over de besteding.

Ook vanwege de beperkte capaciteit neemt de ambassade deel aan multi-donor fondsen. De coördinatie van de financiering ligt dan bij het fonds en niet meer bij de ambassade, waardoor de administratie verminderd wordt en het ambassadepersoneel ingezet kan worden voor het behalen van andere doelstellingen. Multi-donor fondsen zijn volgens de ambassade zowel een effectieve als efficiënte manier van financiering van NGOs.<sup>258</sup> Het minpunt van een multi-donor fonds is dat de ambassade hierdoor het directe contact met het lokale maatschappelijk verliest. De ambassade gebruikt regelmatig informatie uit het maatschappelijk middenveld in dialogen met overheidsinstellingen, wat niet of nauwelijks meer mogelijk is als de financiering via een multi-donor fonds gaat.

#### *Complementariteit en duurzaamheid*

Zowel de complementariteit van directe financiering met andere donoren (bilateraal of internationale NGOs) als de duurzaamheid van projecten door capaciteitsversterking van lokale NGOs zijn van toepassing op de effectiviteit en efficiëntie van deze financieringswijze. De ambassade zoekt de complementariteit met andere bilaterale donoren in de samenwerking in de eerdergenoemde multi-donor fondsen. Informatie over complementariteit met andere Nederlandse donoren zoals de MFS II allianties is echter minimaal. Drie lokale NGOs ontvangen volgens IOB financiële middelen van zowel de ambassade als een MFS II alliantie. Volgens de studie van CIDIN komt deze overlap helemaal niet voor. Dit komt volgens hen omdat de ambassade zich focust op andere onderwerpen dan de Nederlandse MFS II organisaties. In dit geval zijn beide actoren complementair aan elkaar te noemen, omdat er dekking is van de verschillende probleemgebieden in de ontwikkeling van het land. Tot slot is er het Nederlandse bedrijfsleven in Ethiopië waar de ambassade aandacht aan besteed. In het MJSP stelt de ambassade dat zij meer met het Nederlandse bedrijfsleven willen samenwerken, in het belang van het Nederlandse bedrijfsleven zelf en ter bevordering van de Ethiopische ontwikkeling.

---

<sup>257</sup> IOB, *Useful Patchwork*, 102.

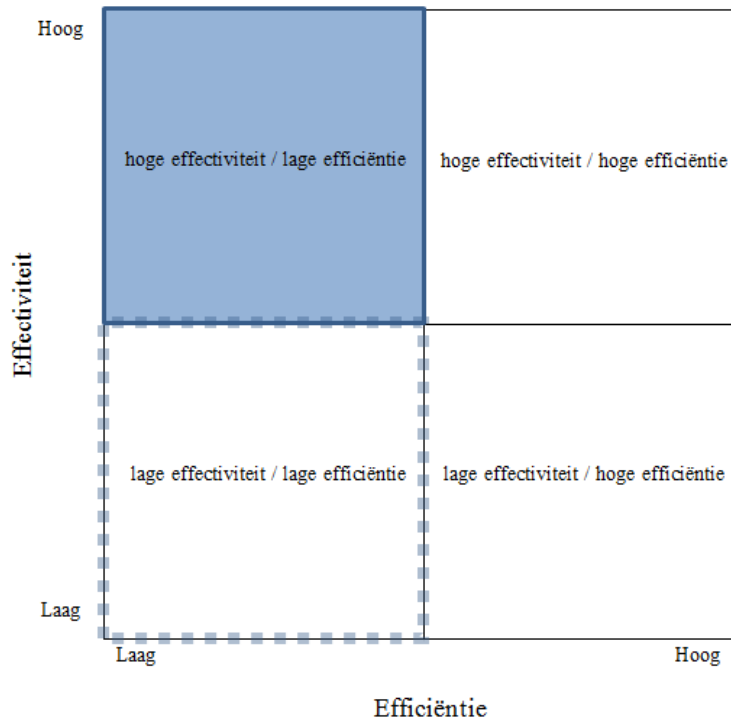
<sup>258</sup> Ibidem, 98.

In hoeverre het Nederlandse bedrijfsleven invloed heeft op het maatschappelijk middenveld in het land, wordt echter nergens vermeld.

De duurzaamheid van de projecten heeft voornamelijk te maken met de vraag of de projecten (of lokale NGOs) overeind blijven staan als de directe financiering wegvalt. In de studie van IOB hebben meerdere lokale NGOs aangegeven dat de ambassade erg strikt is wat betreft de beoordeling van hun rapportages. Dit ervaren zij als capaciteitsversterking. Inzet op capaciteitsversterking kan worden gezien als een duurzame, effectieve en efficiënte inzet van financiële middelen en kennis. Zoals eerder beschreven heeft een lokale NGO meestal verschillende donoren, waardoor aangenomen kan worden dat wanneer de directe financiering van Nederland wegvalt, de lokale NGOs hun financiering ergens anders vandaan kunnen halen. Wel is de samenwerking tussen de ambassade en lokale NGOs enigszins duurzaam te noemen, omdat de capaciteit van de NGO versterkt wordt. Vanuit het perspectief van de ambassade zijn de projecten niet geheel duurzaam te noemen, omdat de ambassade niet systematisch lessen trekt uit de eerdere projecten, waardoor waarschijnlijk ervaring verloren gaat.

## **5.6 Conclusie**

De ontwikkelingshulp van de Nederlandse ambassade in Ethiopië is effectief, omdat het positief bijdraagt aan de resultaten ten opzichte van de doelstellingen die geformuleerd zijn door de ambassade. In figuur 15 past directe financiering daarom wat betreft effectiviteit in de bovenste twee vakken. Hoewel de ambassade stelt dat er geen vaste strategie is voor het inzetten van lokale NGOs, doen zij dit wel doelgericht. Voor een aantal doelstellingen is directe financiering van lokale NGOs volgens de ambassade dus het meest effectief, in vergelijking met de financiering van andere actoren. Dit betekent dat er sprake is van een hoge effectiviteit van de directe financiering in Ethiopië, omdat bepaalde doelstellingen zijn behaald door de samenwerking met lokale NGOs. De doelstellingen en resultaten zijn echter breed en kunnen redelijk gemakkelijk (deels) behaald worden. In navolging van Easterly's kritiek over de ineffectiviteit van vooraf opgestelde hoogdravende doelstellingen, kan ook de effectiviteit van de directe financiering in Ethiopië betwijfeld worden. In het licht van deze scriptie zit het probleem bij de formulering van de doelstellingen en niet bij het behalen van de geformuleerde doelstellingen. In dat geval zakt de effectiviteit naar de onderste twee vakken met een lage effectiviteit.



**Figuur 15** Schematische weergave effectiviteit en efficiëntie in Ethiopië.

Daarnaast lijkt het er op dat de directe financiering niet heel efficiënt besteedt wordt. Vanwege capaciteitsgebrek worden er relatief grote bedragen gestort naar een lokale NGO op basis van geschatte kosten. Wel probeert de ambassade de efficiëntie van de directe financiering te bevorderen door deel te nemen aan multi-donor fondsen. Hierdoor komt de ambassade echter verder weg te staan van het maatschappelijk middenveld. Hoewel de ambassade initiatief toont in verbetering van de efficiëntie, is de huidige directe financiering niet geheel efficiënt te noemen. In dat geval valt de directe financiering in figuur 15 in het vak linksboven met een hoge effectiviteit, maar een lage efficiëntie. Als daar aan toegevoegd wordt dat het probleem wellicht bij de formulering van de doelstellingen ligt – waardoor de daadwerkelijke effectiviteit betwijfelt kan worden – valt de directe financiering in Ethiopië in het vak linksonder.

## 6. Conclusie

In vergelijking tot andere financieringswijzen is het direct financieren van lokale NGOs in lage- en middeninkomenslanden effectiever, omdat de hulp meteen op de juiste plek terecht komt. Daarnaast is directe financiering efficiënter, omdat er geen extra kosten besteed worden aan bijvoorbeeld NGOs uit hoge-inkomenslanden. Hierdoor gaan er meer middelen direct naar de lokale NGOs die werken voor de economische, sociale, technologische en/of

politieke ontwikkeling van een land. Ambassades zijn hier de beste hulpverleners voor, omdat zij op lokaal niveau aanwezig zijn. Deze aannames komen naar voren in de literatuur over directe financiering sinds de jaren negentig en lijken in eerste instantie goed onderbouwd. Desalniettemin zijn er meerdere factoren die de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering bepalen. De context van een land en de ruimte waarin lokale NGOs kunnen opereren verschillen sterk per land en zijn van belang voor de samenwerking tussen ambassades en lokale NGOs. Daarnaast is de beschikbare capaciteit op de ambassade essentieel voor een effectieve en efficiënte samenwerking. Ook de prioriteiten van de ambassade zijn belangrijk voor de mate waarin directe financiering wordt ingezet. Deze bilaterale hulpverleners zijn er in eerste instantie om Nederlandse belangen te vertegenwoordigen. Of zij lokale NGOs van belang achten voor de ontwikkeling van een land verschilt sterk per ambassade.

Deze scriptie onderzocht hoe effectief en efficiënt de directe financiering van Nederlandse ambassades aan lokale NGOs in de OS-partnerlanden is. Omdat de context tekenend is voor de effectiviteit en efficiëntie van de financiering is er gebruik gemaakt van een casestudie. Hierin is de directe financiering van de Nederlandse ambassade in Ethiopië geëvalueerd door de geformuleerde ontwikkelingsdoelstellingen van de ambassade te koppelen aan de behaalde resultaten. Daarnaast is er gebruik gemaakt van eerdere studies – van IOB en CIDIN – waarin Ethiopië ook als casestudie werd behandeld.

De directe financiering aan lokale NGOs is een vorm van ontwikkelingshulp. Volgens ontwikkelingshulpcritici moeten er kleine stappen ondernomen worden op lokaal niveau om positieve resultaten te behalen voor een verbetering binnen een land. Dit vraagt om kleinschalige ontwikkelingsdoelstellingen. Lokale NGOs kunnen hierin een belangrijke rol spelen, omdat zij in veel lage- en middeninkomenslanden dichterbij de bevolking staan dan de overheid. Een bottom-up aanpak is volgens deze critici effectiever dan de traditionele top-down aanpak van ontwikkelingshulp. Daarnaast stellen critici dat donoren verantwoordelijkheid moeten nemen voor de resultaten van ontwikkelingsinterventies. Het gaat daarbij niet alleen om het afvinken van behaalde resultaten, maar om het vragen van feedback aan de doelgroepen en om systematische evaluaties uit te voeren voor eventuele verbetering. Directe financiering zou in het licht van de bestaande kritiek een goede vorm van ontwikkelingshulp kunnen zijn.

Door de jaren heen is het Nederlandse beleid vaak aangepast en kregen ambassades verschillende rollen toegewezen. Pronk vond destijds dat ambassades in een goede positie stonden om de lokale capaciteit en deskundigheid te benutten. Het decentraliseren van

bilaterale ontwikkelingshulp naar de Nederlandse ambassades zorgde volgens hem voor meer zeggenschap voor het land over de besteding van de middelen. Pronks opvolger Herfkens vond juist dat de ambassades multilaterale instanties moesten controleren en zodra het nodig was hun interventies moesten bijsturen. Als zogenoemde *watchdog* zou de ambassade zich moeten positioneren in een land. Koenders was tijdens zijn ambtsperiode een grote voorstander van directe financiering aan NGOs. Hij geloofde in de bekwaamheid en professionaliteit van lokale NGOs om zelf projecten uit te voeren die gesteund konden worden door de Nederlandse overheid en vergrootte de omvang van de gedecentraliseerde middelen voor de directe financiering van NGOs. Hij was een van de voorstanders die directe financiering als een effectieve en efficiënte financieringswijze zag. De huidige minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Ploumen ontwikkelt voor het eerst centraal beleid – het Accountability Fund – voor de directe financiering aan lokale NGOs. Zij wil de ‘pleitende’ en ‘beïnvloedende’ rol van deze NGOs versterken.

IOB stelt echter dat de afwezigheid van centraal geformuleerd beleid in plaats van een zwakte als pluspunt gezien moet worden. Hierdoor behoudt de financiering zijn flexibiliteit; dit wordt door de ambassades en lokale NGOs gewaardeerd. Meer sturing uit Den Haag kan ten koste gaan van de flexibele inzet van de financiering. Beleidsontwikkeling – zoals de invulling van het Accountability Fund – is lastig volgens IOB, omdat er enorme verschillen zijn per OS-partnerland wat betreft de omvang en inzet van de financiering aan lokale NGOs.

Dezelfde IOB-studie concludeert dat Nederlandse ambassades lokale NGOs als geschikte partners zien voor het behalen van hun ontwikkelingsdoelstellingen. Wanneer de samenwerking bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen van een ambassade, kan er gesteld worden dat directe financiering effectief besteed is. Desalniettemin geeft IOB aan dat voordelen van directe financiering – zoals intensieve samenwerking om meer kennis op te doen over het lokale maatschappelijk middenveld – niet volledig benut kunnen worden door de beperkte capaciteit op de ambassades. Daarom stelt IOB dat de capaciteit op de Nederlandse ambassades een ‘kritische succesfactor’ is voor succesvolle uitvoering van directe financiering.

Ook geeft IOB aan dat directe financiering efficiënter geacht wordt dan indirecte financiering, omdat er geen extra kosten worden besteed aan NGOs uit hoge-inkomenslanden. Veel discussie over efficiëntie van ontwikkelingshulp gaat over de middelen die lage- en middeninkomenslanden niet eens bereiken, vanwege de hoge salarissen en administratieve kosten van NGOs uit hoge-inkomenslanden. Ondanks deze kosten beschikken NGOs uit hoge-inkomenslanden wel over voldoende capaciteit om de

samenwerking aan te gaan met lokale NGOs. Het valt dus te betwijfelen of deze extra kosten niet ten gunste komen aan de effectiviteit van ontwikkelingshulp.

Zoals eerder gesteld is de context van een land bepalend voor de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering. Daarom is er onderzocht hoe effectief en efficiënt de Nederlandse ambassade in Addis Abeba haar middelen inzet ten behoeve van lokale NGOs. Ethiopië maakt een periode van sterke economische groei door en zit op de goede weg wat betreft de MDG's. Het lijkt er dus op dat de Ethiopische regering vooruitgang boekt op verschillende ontwikkelingsgebieden. Problematisch is echter dat de mensenrechtensituatie te wensen overlaat. Kritische geluiden uit de bevolking worden hard onderdrukt, wat ten koste gaat van de democratie. Lokale NGOs die bijvoorbeeld opkomen voor mensenrechten en gelijkheid van mannen en vrouwen of het regeringsbeleid kritisch volgen moeten aan strenge eisen voldoen. Deze eisen maken het haast onmogelijk voor dergelijke NGOs om actief te zijn. Maximaal tien procent van hun inkomsten mogen van buitenlandse donoren komen. Het is echter moeilijk voorstelbaar dat deze organisaties negentig procent van hun inkomsten kunnen genereren uit eigen maatschappij.

Deze eis maakt het voor de Nederlandse ambassade moeilijk om dergelijke NGOs te steunen. Doordat in Ethiopië de 'pleitende' en 'beïnvloedende' rol van lokale NGOs wordt onderdrukt, zal het aankomende Accountability Fund waarschijnlijk niet benut kunnen worden totdat deze wetgeving wordt aangepast. Wellicht dat de ambassade deze middelen kan besteden aan internationale (multilaterale) partijen om druk uit te oefenen op de regering voor herziening van deze wet. Dit is echter onwaarschijnlijk. De ambassade werkt op het moment binnen de beschikbare ruimte voor NGOs en doet geen poging om deze ruimte voor de meer kritische NGOs te vergroten.

De ambassade in Addis Abeba ziet de samenwerking met het lokale maatschappelijk middenveld niet als haar prioriteit. De ambassade is van mening dat de nationale ontwikkelingsproblemen om een top-down aanpak vragen om de meeste impact te hebben op de hele samenleving. Hiervoor werken zij voornamelijk samen met de Ethiopische overheid. Enkele lokale NGOs ontvangen wel financiering van de ambassade. Zij worden gesteund uit pragmatische overwegingen, voor het behalen van specifieke doelstellingen. Dit is vooral het geval voor het speerpunt SRGR, omdat – wanneer het over dergelijke, meestal gevoelige onderwerpen gaat – verschillende doelgroepen liever door een NGO benaderd worden dan door officiële instituties.

Hoewel die financieringswijze niet als prioriteit wordt gezien, kan de inzet van directe financiering aan lokale NGOs in Ethiopië over het algemeen als effectief omschreven

worden. De resultaten voortkomende uit de doelstellingen waarvoor lokale NGOs worden ingezet, zijn positief. Deze financiering verloopt niet volgens een vast patroon. Er zijn geen vastgestelde criteria voor de financiering aan lokale NGOs. De projecten moeten alleen aansluiten bij de speerpunten van het Nederlandse beleid. Dit houdt de financiering flexibel. Ook getuigt deze aanpak van wederzijds vertrouwen, wat in het voordeel kan zijn voor de effectiviteit van de projecten van lokale NGOs.

De ontwikkelingsdoelstellingen zijn breed geformuleerd. Een nadeel hiervan is dat het effect in de praktijk lastig te bepalen is. Waarschijnlijk zijn de doelstellingen breed, vanwege de filosofie van de ambassade dat er in Ethiopië een top-down aanpak nodig is. De lokale NGOs die zij wel steunen voeren veelal nationale projecten uit. Positieve resultaten zijn gemakkelijker te behalen op nationaal niveau, wanneer de doelstelling vraagt om de ‘bevordering’ van een bepaalde situatie. Deze ‘bevordering’ is in principe al behaald, wanneer de situatie van één persoon is verbeterd. De resultatenrapportage geeft nauwelijks aan hoe groot de verbetering is en voor wie dat het geval is. In lijn met Easterly’s kritiek lijken vooraf opgestelde hoogdravende doelstellingen weinig te zeggen over de daadwerkelijke resultaten van ontwikkelingshulp voor individuen.<sup>259</sup> Er kan pas echt iets geconcludeerd worden over de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering, wanneer de doelstellingen concreter geformuleerd worden in samenwerking met de lokale bevolking of het lokale maatschappelijk middenveld. Door de brede formulering van de doelstellingen per speerpunt van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid valt de daadwerkelijke effectiviteit van de directe financiering te betwifelen.

Er kan ook weinig gesteld worden over de efficiëntie van de omvang van directe financiering, omdat er in deze scriptie geen vergelijking gemaakt wordt met andere interventies voor dezelfde soort ontwikkelingsdoelstellingen. Wel kunnen er uitspraken worden gedaan omtrent de vraag of de wijze van financiering als zodanig efficiënt genoemd kan worden. Er worden relatief grote bedragen in één keer overgeschreven aan lokale NGOs door de ambassade in Addis Abeba. Er komt volgens de ambassade veel administratie kijken bij de directe financiering en de transactiekosten zijn erg hoog. Vanwege de beperkte arbeidskracht op de ambassade is dit de enige manier om lokale NGOs te steunen. Het is echter de vraag of dit de meest efficiënte manier is. Desondanks zijn lokale NGOs te spreken over de wijze van financieren, omdat het hen meer zeggenschap geeft over de besteding.

---

<sup>259</sup> Easterly, *The White Man’s Burden*, 321-322.

De ambassade neemt deel aan multi-donorfondsen, vanwege de beperkte capaciteit en ter vergroting van de efficiëntie van de ontwikkelingshulp. Het minpunt van een dergelijk fonds is dat het directe contact van de ambassade met het lokale maatschappelijk middenveld verminderd wordt. De ambassade gebruikt regelmatig informatie uit het maatschappelijk middenveld in haar dialoog met overheidsinstellingen, wat niet mogelijk is wanneer de financiering uitsluitend via multi-donorfondsen loopt. Toch zijn multi-donorfondsen een begin van betere samenwerking tussen verschillende partijen. Deze zou echter nog een stap verder kunnen gaan door partnerschappen te sluiten tussen donoren (bilateraal, multilateraal en NGOs uit hoge-inkomenslanden), lokale NGOs en het (lokale) bedrijfsleven. Alle partijen creëren hun eigen rol op basis van hun eigen kwaliteiten, en hun beschikbare capaciteit. Hierdoor kunnen zij verantwoordelijk worden gehouden voor hun taken. Ook gaat er minder contact verloren met het lokale maatschappelijk middenveld, omdat zij deel zijn van het partnerschap. Dit vraagt alsnog om de nodige capaciteit, maar in het licht van deze scriptie vormt deze manier van samenwerking een stap in de goede richting voor een effectievere en efficiëntere besteding van Nederlandse ontwikkelingshulp aan lokale NGOs.

Er kunnen pas evaluaties over de effectiviteit en efficiëntie van de directe financiering worden uitgevoerd, als de ambassades uitgebreider publiceren. De ambassade in Addis Abeba is voor de vooruitgang van haar ontwikkelingsdoelstellingen deels afhankelijk van de documentatie van de Ethiopische overheid. Wellicht dat het hierdoor niet altijd duidelijk is wat de ontwikkelingshulp van de ambassade daadwerkelijk teweeg heeft gebracht. Daarnaast stelt IOB dat er systematisch lessen getrokken moeten worden uit eerdere ontwikkelingsprojecten en meer evaluaties moeten plaatsvinden van de projecten van lokale NGOs die gesteund worden door de ambassades. Veel ervaring gaat verloren door de roulatie van personeel elke vier jaar en omdat er nauwelijks uitgebreide systematische evaluaties plaatsvinden. Dit is ook het geval bij de ambassade in Ethiopië. Er is niet voldoende mankracht aanwezig op de ambassade voor een intensieve samenwerking met lokale NGOs, waardoor de werkdruk hoog is en er geen tijd is voor evaluaties na afloop van een project.

Kortom, de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering aan lokale NGOs door Nederlandse ambassades is afhankelijk van de context van het land, de beschikbare capaciteit op de ambassade en de prioriteiten van de ambassade. Daarnaast kunnen er pas evaluaties over de effectiviteit en efficiëntie van de directe financiering worden uitgevoerd, als de ambassades hun doelstellingen concreter opstellen en hun resultaten uitgebreider publiceren. Dit laatste gebeurt minimaal in Ethiopië. Hoewel er positieve resultaten zijn gepubliceerd voor wat betreft de implementatie van de door de ambassade geformuleerde doelstellingen



(wat de directe financiering effectief maakt) is te betwijfelen of deze doelstellingen wel concreet genoeg zijn voor de toetsing van de effectiviteit en efficiëntie van directe financiering. Daarnaast was het zonder eerder onderzoek van IOB en CIDIN nauwelijks mogelijk een evaluatie uit te voeren op basis van de beschikbare documenten van de Nederlandse ambassade in Addis Abeba.

## 7. Literatuurlijst

### Boeken

Bauer, P.T., *Dissent on Development – studies and debates in development economics* (Londen 1971).

Desai, Vandana & Potter, Robert B., *The Companion to Development Studies* (London 2008).

Brandt, Willy, *North-South, a programme for survival* (California 1980).

Bryman, Alan, *Social Research Methods*, 4e editie (Oxford 2012).

Connell, James, Kubisch, Anne C., Weiss, Carol H., *New Approaches to evaluating community initiatives*, (New York 1995) 65-82.

Easterly, William, *The White Man's Burden – Why the west's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good* (New York 2006).

IOB, *Useful Patchwork – Direct Funding of Local Ngo's by the Netherlands* (Den Haag 2014).

Malcontent, P.A.M. en Nekkers, J.A. (ed.), *De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999).

Moyo, Dambisa, *Dead Aid – why aid is not working and how there is another way for Africa* (New York 2009).

Nederveen Pieterse, Jan, *Development Theory* (Nottingham 2010).

Palenberg, Markus A. *Tools and Methods for Evaluating the Efficiency of Development Interventions* (Bonn 2011).

Quilligan, James Bernard, *The Brandt Equation – 21<sup>st</sup> Century Blueprint for the New Global Economy* (Philadelphia 2002).

Rapley, John, *Understanding Development – Theory and Practice in the Third World* (Londen 2007).

### Artikelen

AfDB, OECD & UNDP, 'Ethiopia', *African Economic Outlook* (2014).  
[http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN\\_Long\\_EN/Ethiopia\\_EN.pdf](http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/2014/PDF/CN_Long_EN/Ethiopia_EN.pdf)

Amnesty International, *Dismantling Dissent – Intensified Crackdown on Free Speech in Ethiopia* (2011). <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR25/011/2011/en/368804d9-61cb-417a-842e-bbd246761903/afr250112011en.pdf>

- Bebbington, A and Riddell, R, 'The Direct Funding of Southern NGO's by Donors: New Agenda's and Old Problems', *Journal of International Development* 7 (1995) 879-893.
- Binns, Tony 'Dualistic and unilinear concepts of development' in: Vandana Desai & Robert B. Potter, *The Companion to Development Studies* (London 2008) 81-86.
- Boulmetis, John en Dutwin, Phyllis, *The ABCs of Evaluation* (San Fransisco 2005).
- Broere, Kees, 'Democratie bestaat in Ethiopië nog alleen op papier', *De Volkskrant* (14 mei 2005).
- Chandy, Laurence, 'Reframing Development Cooperation', *From Aid to Global Development Cooperation – The 2011 Brookings Blum Roundtable Policy Briefs* (2011) 4.
- Civicus, East and Horn of Africa Human Rights Defenders Project (EHAHRDP) & Human Rights Council (HRCO), *Joint NGO Submission to the UN Universal Periodic Review, UPR Working Group* (2013).
- Civicus, *Improving the Understanding and Strength of Civil Society* (Johannesburg 2003).
- Civicus, *State of Civil Society 2013: Creating an enabling environment* (Johannesburg 2013).
- Dhaliwal, Iqbal (ed.), 'Comparative Cost-Effectiveness Analysis to Inform Policy in Developing Countries: a general framework with applications for education' *Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab* (2011). <http://economics.mit.edu/files/6959>
- Dodds, Klaus 'The Third World, developing countries, the South, poor countries', in: Vandana Desai & Robert B. Potter, *The Companion to Development Studies* (London 2008) 3-7.
- Edwards, M. 'International development NGOs: legitimacy, accountability, regulation and roles', *Commission on the Future of the Voluntary Sector and the British Overseas Aid Group* (1996).
- Foresti, Marta, Booth, David & O'Neil, Tammie, 'Aid effectiveness and human rights: strengthening the implementation of the Paris Declaration', *ODI* (2006).
- GAVI Alliance, 'Evaluation of GAVI support to Civil Society Organisations', *CEPA* (2012).
- Green, Michael, 'Philanthropy and Official Development Assistance: A clash of civilizations?', *OECD netFWD's Article Series* (2013).
- Hailegebriel, Debebe, 'Defending Civil Society – Report on Laws and Regulations Governing Civil Society Organizations in Ethiopia' *World Movement for Democracy* (Addis Abeba 2009).
- Hellema, D.A., 'Nederlands bijzondere rol in de wereld – Vijftig jaar beleid van ontwikkelingssamenwerking', in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers (ed.), *De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 339-344.

Hellinger, D. 'NGOs and the large aid donors: changing the terms of engagement', *World Development* 15 (1987) 135-143.

Hoebink, Paul, 'Van klippen en kapen: de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking onder Agnes van Ardenne', *Internationale Spectator* 5 (2004).

Human Rights Watch, 'Ethiopia: Brutal Crackdown on Protests', *HRW* (5 mei 2014).  
<http://www.hrw.org/news/2014/05/05/ethiopia-brutal-crackdown-protests>

INTRAC, 'Direct Funding from a Southern Perspective: Strengthening Civil Society?', *Ontrac* 10 (1998).

INTRAC, 'The changing geography of aid: donor fundings to NGOs' *Ontrac* (2004).

Kimokowitz, Ernst von, 'The Evolution of and Current Debate in Development Thinking – What Defines Good Development?', *Humanistic Management Center* (2012) 1-39.

Kranen, J. 'Shadowplay in Indonesian Development Cooperation: Direct Funding of Southern NGOs – analyzing incentives and questioning surplus values', ongepubliceerde masterscriptie *CIDIN* (2009).

Lei Wageningen UR, 'Leidraad maatschappelijk verantwoord ondernemen voor agro-sector Ethiopië'. <http://www.wageningenur.nl/nl/show/Leidraad-maatschappelijk-verantwoord-ondernemen-voor-agrosector-Ethiopie.htm>

Levin, H.M. 'Cost-effectiveness Analysis', *International Encyclopedia of Economics of Education* 2 (1995) 381-386.

Lewis, David & Sobhan, Babar, 'Routes of funding, roots of trust? Northern NGOs, Southern NGOs, donors, and the rise of direct funding', *Development in Practice* 9 (1999).

Lewis, David, 'Development NGOs and the challenge of partnership: changing relations between North and South', *Social Policy & Administration* 32.5 (1998) 501-512.

Lovbreak, Asbjorn 'International Reform and the Like-Minded Countries' in: Pratt, Cranford, *Middle Power Internationalism: The North-South Dimension* (Quebec 1990) 25-68.

Lundsgaarde, Erik (ed.) 'Private Foundations and Development Cooperation: insights from Tanzania', *German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) studies* 69 (2012) 1-106.

Malcontent, P.A.M. en Nekkers, J.A., 'Inleiding - Doe wel en zie niet om', in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkers (ed.), *De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 11-60.

Mangelaars, D. 'Taking direct funding of Southern NGOs to the next level: A study about incentives and surplus values', ongepubliceerde masterscriptie *CIDIN* (2009).

Nijs, L. & Renard, R. 'Reforming government funding of development NGOs; a comparative analysis of eight European donors' *IOB* (Antwerp 2009).

OECD, 'The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action' (2005/2008) 3-8. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

OECD, *Development Results - An Overview of Results Measurement and Management*, Briefing Note (2013). <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Development-Results-Briefing-note.pdf>

Posthumus, G.A., 'Een "ideale vorm van hulp" – Bilaterale financiële hulpverlening, het India Consortium en de IGGI', in: P.A.M. Malcontent en J.A. Nekkens (ed.), *De Geschiedenis van Vijftig Jaar Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1949-1999* (Den Haag 1999) 145-162.

Postrel, Virginia, 'The Poverty Puzzle', *The New York Times* (19 maart 2006).

Ruben, Rued & Schulpen, Lau (ed.), 'Direct Funding tot Local Civil Society Organisations', ongepubliceerd rapport *IS Academie* (2010).

Schulpen, Lau & Habraken, Rik (ed.), 'CS in het zuiden: cruciale ontwikkelingen', *CIDIN* (2011).

Schulpen, Lau & Habraken, Rik (ed.), 'Direct and indirect funding of local ngo's in Kenya, Ethiopia and South Sudan – a data collection exercise', *CIDIN* (2014).

Stiglitz, J. 'More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus', *WIDER Annual Lecture* (1998) 25.

Tap, M. 'Direct funding; Makes life easy?! – The level of ownership of Non-Governmental Organisations in Tanzania that receive direct funding', ongepubliceerde masterscriptie *CIDIN* (2010).

Tijkotte, E., & Rijnveld, H., 'Een wereld van verschil – Een zaak van iedereen', *DPRN Phase II* 14 (2008). <http://www.search4dev.nl/download/345350/178754.pdf>

United Nations, *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development* (Monterrey 2003). <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

Vasquez, Ian, 'Peter Bauer: Blazing the Trail of Development', *Econ Journal Watch* 4-2 (2007) 197-212.

Wallis, William, 'Foreign aid critic spreads theory far and fast', *Financial Times* (23 mei 2009). <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/d70b7cba-4732-11de-923e-00144feabdc0.html#axzz36riXqZBh>

White, Howard, 'Theory-Based Impact Evaluation: Principles en Practices', *International Initiative for Impact Evaluation*, working paper 3 (2009).

Zijlstra, S., ‘Zuidelijk penvoerderschap verdeelt ontwikkelingssector’, *Vice Versa* (23 januari 2014). <http://www.viceversaonline.nl/2014/01/zuidelijk-penvoerderschap-verdeelt-ontwikkelingssector/>

### **Overheidsstukken**

Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Food Security*, (2013).

Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Multi-Annual Strategic Plan 2012-2015* (2013).

Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *Security and Law*, (2013).

Embassy of the Kingdom of the Netherlands Addis Ababa, *SRHR* (2013).

Federal Democratic Republic of Ethiopia, ‘Charities and Societies Proclamation 621-2009’ (Addis Abeba 2009).

Herfkens, E.L., *Samen werken voor effect* (Den Haag 2000).

Knapen, H.P.M., *Basisbrief Ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag 2010).

Koenders, A. G., *Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde*, (Den Haag 2009).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De OESO-richtlijnen voor Multinationale ondernemingen – Nederlandse vertaling* (2011).

Ministry of Finance and Economic Development, ‘Growth and Transformation Plan 2010/11-2014/15’ (Addis Abeba 2010).

Ploumen, E. M. J., *Samenspraak en Tegenspraak* (Den Haag 2014).

Ploumen, E.M.J., *Meerjarige Strategische Plannen 2014-2017* (Den Haag 2014).

Ploumen, E.M.J., *Samenwerking met het maatschappelijk middenveld in een nieuwe context* (Den Haag 2013).

Ploumen, E.M.J., *Wat de wereld verdient – een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen* (Den Haag 2013).

Pronk, J. P., *Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig* (Den Haag 1990).

### **Internet**

Center for Theory of Change, ‘TOC Origins’, <http://www.theoryofchange.org/what-is-theory-of-change/toc-background/toc-origins/> (oktober 2014).

DCD/DAC, ‘The one per cent target’, <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/OnePercentTarget.pdf> (oktober 2014).

IATI, 'About IATI', <http://www.aidtransparency.net/about> (oktober 2014).

INTRAC, 'Civil Society Support Programme (CSSP) Ethiopia', <http://www.intrac.org/pages/en/civil-society-support-programme-cssp-ethiopia.html> (oktober 2014).

Moyo, Dambisa & Myers, Joanne J., 'Interview with Dambisa Moyo' *Carnegie Council* (2009)  
[http://www.carnegiecouncil.org/studio/multimedia/20090409/0142.html/\\_res/id%3Dsa\\_File1/](http://www.carnegiecouncil.org/studio/multimedia/20090409/0142.html/_res/id%3Dsa_File1/) (oktober 2014).

NCDO, 'Miljoenennota 2014', <http://www.ncdo.nl/miljoenennota-2014> (oktober 2014).

OECD 'Rome Declaration on Harmonisation' (2003),  
<http://www.oecd.org/development/effectiveness/31451637.pdf> (oktober 2014).

OECD, 'Busan Partnership for Effective Development Co-operation' (2011),  
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf> (oktober 2014).

OECD, 'Development Co-operation Directorate (DCD-DAC)', <http://www.oecd.org/dac/> (oktober 2014).

OECD, 'Evaluation of Development Programmes – DAC Criteria for Evaluating Development Assistance',  
<http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm> (oktober 2014).

OECD, 'History', <http://www.oecd.org/about/history/> (oktober 2014).

OECD, 'Introduction to Official Development Assistance (ODA)',  
<http://www.oecd.org/dac/stats/intro-to-oda.htm> (oktober 2014).

OECD, 'Rethinking Development Aid', <http://www.oecd.org/dac/stats/intro-to-oda.htm> (oktober 2014).

OECD, 'The High Level Fora on Aid Effectiveness: A history',  
<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm#Paris> (oktober 2014).

Rijksoverheid, 'Betrekkingen Nederland-Ethiopië',  
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/ethiopie> (oktober 2014).

Rijksoverheid, 'Notawisseling tussen de Nederlandse Regering en de Regering van Ethiopië tot verlenging van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Keizerrijk Ethiopië inzake technische samenwerking op het gebied van de volksgezondheid in de provincie Kaffa (Ethiopië)', (22 april 1970),  
<https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/ZoekResultaat?searchTerm=Ethiopie&pagina=1> (oktober 2014).

Truman, Harry S. 'Truman's Inaugural Address' (Washington 1949), <http://www.inaugural.senate.gov/swearing-in/address/address-by-harry-s-truman-1949> (oktober 2014).

United Nations Development Programme, 'About Ethiopia', <http://www.et.undp.org/content/ethiopia/en/home/countryinfo/#> (oktober 2014).

United Nations Development Programme, *Development Effectiveness – Review of Evaluative Evidence* (New York 2001), <http://web.undp.org/evaluation/documents/der2001.pdf> (oktober 2014).

United Nations Human Rights, 'Universal Periodic Review – Media Brief' (2014), <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/Highlights6May2014AM.aspx> (oktober 2014).

Wereldbank, 'Aid Effectiveness', [http://data.worldbank.org/topic/aid-effectiveness#tp\\_wdi](http://data.worldbank.org/topic/aid-effectiveness#tp_wdi) (oktober 2014).

Wereldbank, 'Ethiopia overview', <http://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview#1> (oktober 2014).



## 8. Lijst van figuren en tabellen

### Figuren:

Figuur 1 Schematische weergave effectiviteit en efficiëntie. ....	10
Figuur 2 Algemene Theory of Change (bron: OECD). ....	12
Figuur 3 ODA 1960-2013 Trends DAC-totaal en Nederland. (bron: OESO). ....	23
Figuur 4 Official Development Assistance 2013 (bron: OESO). ....	24
Figuur 5 Versimpelde structuur van NGO-financiering door het ministerie van Buitenlandse Zaken (bron: IOB). ....	27
Figuur 7 Totale ODA uitgaven en directe financiering aan lokale NGOs van de achttien OS-partnerlanden van 2006 tot 2012 (bron: IOB). ....	32
Figuur 6 Totale ODA uitgaven en directe financiering van de achttien OS-partnerlanden van 2006 tot 2012 (bron: IOB). ....	32
Figuur 8 Ethiopië in Afrika (bron: UNDP). ....	44
Figuur 9 Groei bruto binnenlands product Ethiopië (bron: Wereldbank). ....	45
Figuur 10 MDG's (bron: VN). ....	46
Figuur 11 Percentage Nederlands bedrijfsleven in Ethiopië per sector van 1993 tot 2012 (bron: dataset van Nederlandse ambassade in Addis Abeba). ....	51
Figuur 12 Theory of Change (ToC) Nederlandse ambassade in Ethiopië: veiligheid en rechtsorde. (bron: MJSP, resultatenrapportage ambassade Addis Abeba). ....	54
Figuur 13 Theory of Change (ToC) Nederlandse ambassade in Ethiopië: voedselzekerheid (bron: MJSP, resultatenrapportage ambassade Addis Abeba). ....	55
Figuur 14 Theory of Change (ToC) Nederlandse ambassade in Ethiopië: SRGR (bron: MJSP, resultatenrapportage ambassade Addis Abeba). ....	56
Figuur 15 Schematische weergave effectiviteit en efficiëntie in Ethiopië. ....	66

### Tabellen:

Tabel 1 Directe financiering aan NGOs van 2006-2012 in Ethiopië (in euro x1.000.000) (bron: IOB). ....	57
Tabel 2 Uitgaven van lokale NGOs aan dienstverlenende activiteiten, opbouw maatschappelijk middenveld en andere activiteiten van 2006 tot 2012 in Ethiopië (in euro x1.000.000) (bron: IOB). ....	58

## 9. Bijlage 1. Overzicht van Nederlandse MFS-alliantie's in Ethiopië<sup>260</sup>

Alliantie	Ngo's	Indirecte financiering (2011)	Programmafocust
ICCO Alliantie	Edukans ICCO Kerk in Actie Oikocredit Share People	€2.311.607	Duurzame ontwikkeling Democratisering en vredesopbouw Toegang tot basisvoorzieningen
Woord en Daad en Red een Kind	Woord en Daad Red een Kind	€1.842.922	Onderwijs
Communities of Change	Both Ends Cordaid Impunity Watch Mensen met een Missie Nederlandse Rode Kruis Pax Wemos	€1.059.572	Risicovermindering bij rampen Gezondheid en welzijn Ondernemen Sloppenwijkbewoners
Connect4Change	AKVO IICD Cordaid Edukans ICCO	€527.141	Educatie ICT Economische ontwikkeling
Wash Alliantie	AKVO AMREF Simavi ICCO RAIN-foundation WASTE	€293.120	Sanitaire voorzieningen Hygiene Water
Partners for Resilience	Care Nederland Cordaid Nederlandse Rode Kruis Red Cross Climate Center Wetlands International	€167.796	Ecosysteem- en klimaatverandering Risicovermindering bij rampen
Kind en Ontwikkeling	Liliane Fonds Stichting Kinderpostzegels Terre des Hommes	€54.499	Kinderen en jongeren Sociaal-economische ondersteuning Gezondheidszorg Onderwijs
Together4Change	ICS SOS kinderdorpen Wereldkinderen Wilde Ganzen	€50.000	Kinderen en jongeren Economische en sociale gelijkheid
SRGR Alliantie	AMREF Choice Dance4Life Rutgers WPF Simavi	€40.000	Seksuele en reproductieve gezondheid en rechten
Child Rights Alliance	Child Helpline International Defence for Children International/ECPAT NL Free Voice International Child Development Initiatives	€38.883	Sociale, economische en politieke participatie van meisjes en vrouwen

<sup>260</sup> Schulpen & Habraken (ed.), *Direct and indirect funding of local NGOs in Kenya, Ethiopia and South Sudan*, 28-29.

---

Plan Nederland  
Women Win

Totale indirecte financiering van MFS-allianties in 2011	€6.385.540
---	------------

---