

IOB Evaluaties | no. 304 | mei 2007



Evaluatie van de vernieuwing van het  
Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005  
Evaringen in zes landen: **Bolivia, Ghana, Mali, Tanzania,**  
**Vietnam en Zuid-Afrika**



Buitenlandse Zaken  
**Ontwikkelings  
samenwerking**



# Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005

Ervaringen in zes landen: Bolivia, Ghana, Mali, Tanzania, Vietnam en Zuid-Afrika

Drukker OBT, Den Haag  
Ontwerp Corps, Den Haag  
Omslag ontwerp Eindeloos, Den Haag  
Opmaak Eindeloos, Den Haag  
Omslag foto Vietnam, Lineair Fotoarchief  
ISBN 978-90-5328-353-0  
Bestelcode OSDR 6608/N  
[www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)  
mei 2007

# Voorwoord

Ontwikkeling en onderzoek zijn nauw met elkaar verbonden. Onderzoek geeft inzicht in veranderingsprocessen die tot ontwikkeling kunnen leiden. Onderzoek levert kennis op over de kansen en complicaties die zich daarbij kunnen voordoen. Onderzoek geeft inzicht in machtsverhoudingen die op hun beurt weer bepalend zijn voor de manier waarop de complicaties overwonnen en de kansen benut kunnen worden.

Het besef dat onderzoek voor ontwikkeling onontbeerlijk is ligt ten grondslag aan de ondersteuning van onderzoek in ontwikkelingslanden door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze steun is zo oud als de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. De hiermee gemoeide bedragen zijn relatief bescheiden maar daarom niet minder belangrijk voor de ondersteunde partij. Dat geldt des te meer als er ook sprake is van overdracht van kennis. Die leidt immers tot versterking van de lokale onderzoekscapaciteit.

De Nederlandse steun aan onderzoek in ontwikkelingslanden heeft vaak voor verhitte discussies gezorgd. Dit was met name het geval in het begin van de jaren '90 toen de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking met het beleidsdocument *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* (1992) aangaf het bestaande beleid grondig te willen wijzigen. Een van de belangrijkste veranderingen betrof de vervanging van de tot dan geldende aanbodgestuurde aanpak - die uitging van wat Nederland op het gebied van onderzoek te bieden had - door een vraaggestuurde benadering die inhield dat de vraag in ontwikkelingslanden bepalend zou zijn voor zowel het vaststellen van de onderzoeksagenda als de uitvoering ervan.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) achtte het, nadat ruim tien jaar ervaring met het nieuwe onderzoeksbeleid was opgedaan, nuttig om dat beleid te evalueren. In de nu voorliggende evaluatie is onderzocht hoe het innovatieve beleid van de jaren '90 heeft bijgedragen aan vergroting van kennis over de veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden en aan de versterking van de lokale onderzoekscapaciteit, de twee hoofddoelen van het beleid

van 1992. De evaluatie richtte zich daarbij op de ervaringen in een zestal landen: Bolivia, Ghana, Mali, Tanzania, Vietnam en Zuid-Afrika. Hierbij is vooral gekeken naar de zogeheten meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's en naar andere onderzoeksprojecten in deze landen.

Omdat in 2005 een nieuwe onderzoeksnotitie *Onderzoek in ontwikkeling* verscheen, hebben de evaluatoren het, met het oog op de actualiteitswaarde van hun onderzoek, nuttig geacht de voornaamste bevindingen van het onderzoek te vergelijken met de doelstellingen van de nieuwe notitie. U zult op een aantal plekken in het rapport sporen van deze vergelijking terug vinden. Daarbij moet uitdrukkelijk worden vermeld dat noch de beleidsintenties uit de nieuwe notitie, noch de uitwerking ervan formeel onderdeel uitmaakten van deze evaluatie.

De evaluatie die voor u ligt, is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van dr Fred van der Kraaij, IOB Inspecteur; de studie werd door hem en drs Ria Brouwers (Institute of Social Studies, ISS) gecoördineerd. Drs Jilles van Gastel en drs Liesbeth Kuyate-Inberg zijn als onderzoeksmedewerksters betrokken geweest bij het onderzoek. Een referentiegroep van deskundigen gaf commentaar op deelstudies en het concept-eindrapport. De groep bestond uit de externe leden prof dr Louk de la Rive Box (ISS), prof dr Arie de Ruijter (UvT) en prof dr Caspar Schweigman (RUG). Dr Henk Molenaar vertegenwoordigde DCO/OC ('het onderzoeksbureau') in de referentiegroep.

Ria Brouwers en Fred van der Kraaij schreven het eindrapport, dat voor een belangrijk deel berust op de zes deelstudies waarvan er vijf door externe onderzoekers zijn gerealiseerd. Hun namen staan vermeld in de bijlage 'Organisatie van de evaluatie' (beschikbaar op de IOB-website). Daarnaast leverden nog veel meer mensen belangrijke bijdragen aan deze evaluatie. Hun namen worden in de genoemde bijlage vermeld. IOB dankt alle betrokkenen voor hun medewerking. De eindverantwoordelijkheid voor dit rapport berust uiteraard uitsluitend bij IOB.

Dit evaluatierapport in het Nederlands wordt vergezeld van een Engelstalige samenvatting die ook de Hoofdbevindingen en aandachtspunten voor de toekomst bevat. Beide rapporten zijn ook beschikbaar op de IOB-website [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob).

Bram van Ojik  
Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

# Inhoudsopgave

	Voorwoord	1
	Lijst van afkortingen	11
	Lijst van boxen	17
	Lijst van tabellen	19
	<b>Hoofdbevindingen en aandachtspunten</b>	<b>21</b>
<b>1</b>	<b>Doel, opzet en representativiteit van de evaluatie</b>	<b>35</b>
1.1	Aanleiding	35
1.2	Achtergrond	35
1.3	Doel van de evaluatie en centrale evaluatievragen	37
1.4	Onderzoeksvragen en gehanteerde begrippen	38
1.5	Focus	41
1.6	Representativiteit	42
1.7	Methodologie	43
1.8	Kanttekeningen	44
1.9	Opbouw van het rapport	46
<b>2</b>	<b>De nota Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking 1992: Vorbereiding, Organisatie en Inhoud</b>	<b>49</b>
2.1	Prelude voor onderzoeksbeleid 1992	49
2.2	Vorbereidingen en institutionele kaders	51
2.3	Inhoud van de onderzoeksnota 1992	52
2.3.1	Inzichten en uitgangspunten	53
2.3.2	Internationale en multilaterale samenwerking	54
2.3.3	Bilaterale samenwerking	55
2.4	Reactie op de beleidsvoornemens	58
2.4.1	Het oude vs het nieuwe beleid	58
2.4.2	Het ‘Ganuzza-dilemma’ en Nauta’s ontwikkelingsparadox	60
2.4.3	Reacties van belanghebbenden in Nederland	62

<b>3</b>	<b>Uitvoering van het beleid en beleidsontwikkelingen 1992-2006</b>	<b>65</b>
3.1	Inleiding	65
3.2	De vormgeving van het onderzoeksbeleid	66
3.3	Financiële middelen	69
3.4	De gefinancierde activiteiten	75
3.4.1	Sectorale verdeling	75
3.4.2	Wereldwijde en regionale verdeling	76
3.5	Organisatie en beheer van het onderzoeksprogramma	81
3.6	Ontwikkelingen en veranderingen in het onderzoeksbeleid	83
3.6.1	Periode 1998-2002	83
3.6.2	Periode 2002-2006	84
3.7	Belangrijkste bevindingen	90
<b>4</b>	<b>De meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's</b>	<b>93</b>
4.1	Algemeen	93
4.1.1	Stramien voor het opzetten van de MMRPs	93
4.1.2	Bijeenkomsten van coördinatoren	95
4.1.3	De unifying links	96
4.1.4	Joint Reviews	98
4.1.5	Newsletter - Forum for Demand-led Research	100
4.1.6	Rol van het Onderzoeksbureau	101
4.2	De MMRPs in Bangladesh, Egypte, India, Nicaragua en Oeganda	102
4.2.1	Bangladesh	103
4.2.2	Egypte	106
4.2.3	India-Kerala	108
4.2.4	Nicaragua	111
4.2.5	Oeganda	113
4.3	Belangrijkste bevindingen	116
<b>5</b>	<b>Bolivia</b>	<b>119</b>
5.1	Bolivia en Nederland	119
5.2	Hoger onderwijs en onderzoek in Bolivia	120
5.3	Het Programma voor strategisch onderzoek in Bolivia (PIEB) - Algemeen overzicht en Kerngegevens	123
5.4	De totstandkoming van het programma	125
5.4.1	De oriëntatiefase 1992-93	125
5.4.2	De voorbereidingsfase 1993-94	127
5.4.3	De formuleringsfase 1994-95	129



5.5	Doelstellingen	131
5.6	Uitvoering: programma's	132
5.6.1	Onderzoek	132
5.6.2	Capaciteitsopbouw	137
5.6.3	Institutionele versterking	138
5.6.4	Verspreiding en gebruik van resultaten	140
5.7	Onderzoeksnetwerken	142
5.8	Organisatie en management	144
5.8.1	PIEB	144
5.8.2	Monitoring	145
5.8.3	Extra financieringen	145
5.9	Beoordeling van MMRP-kenmerken	146
5.10	Andere door Nederland gefinancierde onderzoeksprojecten	150
5.10.1	Algemeen	150
5.10.2	Zonificatie en Geografische Informatiesystemen	150
5.10.3	Bestaansstrategieën in de Andes	151
5.10.4	Duurzaam Bosbeheerprogramma	152
5.10.5	De kenmerken nader onderzocht	153
5.11	Eindconclusies	157
5.11.1	PIEB	157
5.11.2	De relaties tussen PIEB en de andere onderzoeksprojecten	159
5.11.3	De andere onderzoeksprojecten	160
<b>6</b>	<b>Mali</b>	<b>163</b>
6.1	Mali en Nederland	163
6.2	De plaats van onderzoek in Mali	164
6.3	Het Niger Delta onderzoeksprogramma - Algemeen overzicht en Kerngegevens	169
6.4	De totstandkoming van het programma	170
6.4.1	De oriëntatiefase 1992	170
6.4.2	De voorbereidingsfase 1992-97	173
6.4.3	De formuleringsfase 1997-98	176
6.5	Doelstellingen	177
6.6	Activiteiten	178
6.6.1	Algemeen	178
6.6.2	Onderzoeksprojecten: kwantitatieve aspecten	179
6.6.3	Onderzoeksprojecten: kwalitatieve aspecten	180
6.7	Onderzoeksnetwerken	181

6.7.1	De nationale netwerkopbouw	181
6.7.2	De internationale netwerkopbouw	182
6.8	Organisatie en management	182
6.8.1	Organisatiestructuur	182
6.8.2	Financieel beheer door het Niger Delta programma en het DGIS	185
6.8.3	De rol van het DGIS en van de Nederlandse ambassade	185
6.9	Beoordeling van MMRP-kenmerken	189
6.10	Andere door Nederland gefinancierde onderzoeksprojecten	191
6.10.1	Algemeen	191
6.10.2	Ondersteuning van de onderzoeksafdeling van het Instituut voor Rurale Economie (IER)	192
6.10.3	Het project Geïrrigeerde Rijstverbouw	193
6.10.4	Het Programma Steun aan het Instituut voor Rurale Economie (IER)	195
6.10.5	De kenmerken nader onderzocht	196
6.11	Eindconclusies	201
6.11.1	Niger Delta programma	201
6.11.2	De relaties tussen het Niger Delta programma en de andere onderzoeksprojecten	202
6.11.3	De andere onderzoeksprojecten	203
<b>7</b>	<b>Tanzania</b>	<b>205</b>
7.1	Tanzania en Nederland	205
7.2	Hoger onderwijs en onderzoek in Tanzania	206
7.3	Research on Poverty Alleviation (REPOA) - Algemeen overzicht en Kerngegevens	210
7.4	De totstandkoming van het programma	212
7.4.1	De oriëntatiefase 1992-94	212
7.4.2	De identificatie- en formuleringsfase 1994-95	213
7.5	Doelstellingen	214
7.6	Programma	215
7.6.1	Vormgeving	215
7.6.2	Activiteiten en resultaten	219
7.6.3	Capaciteitsversterking	222
7.7	Netwerken	223
7.8	Organisatie en management	224
7.8.1	De organisatiestructuur	224
7.8.2	De rol van de Nederlandse overheid	225
7.8.3	Financiering	226
7.9	Beoordeling van MMRP-kenmerken	227

7.10	Andere door Nederland gefinancierde onderzoeksprojecten	231
7.10.1	Algemeen	231
7.10.2	Onderzoek naar boerenbedrijfsystemen in het merengebied	232
7.10.3	Versterking Nationaal Onderzoek Boerenbedrijfsystemen	233
7.10.4	Het Tanzania Landbouwkundig Onderzoek Programma	234
7.10.5	De kenmerken nader onderzocht	235
7.11	Eindconclusies	239
7.11.1	REPOA	239
7.11.2	De relaties tussen REPOA en de andere onderzoeksprojecten	240
7.11.3	De andere onderzoeksprojecten	241
<b>8</b>	<b>Vietnam</b>	<b>243</b>
8.1	Vietnam en Nederland	243
8.2	Sociaal-wetenschappelijk onderzoek in Vietnam	245
8.3	Het Vietnamees-Nederlandse Onderzoeksprogramma (VNRP) - Algemeen overzicht en Kerngegevens	247
8.4	De totstandkoming van het programma	248
8.4.1	De oriëntatiefase 1991-93	248
8.4.2	De formuleringsfase 1993-94	250
8.5	Doelstellingen en thema's	251
8.6	Uitvoering	252
8.6.1	Algemeen	252
8.6.2	De evaluaties van 1996 en 1997	254
8.6.3	Capaciteitsopbouw	255
8.6.4	Resultaten	256
8.7	Organisatie en management	258
8.7.1	In Vietnam	258
8.7.2	In Nederland	260
8.7.3	Financiën	261
8.8	Nationale en internationale netwerken	262
8.9	Beoordeling van MMRP-kenmerken	262
8.10	Andere door Nederland gefinancierde onderzoeksprojecten	264
8.10.1	Algemeen	264
8.10.2	Onderzoek naar en ontwikkeling van een anti-malaria medicijn	265
8.10.3	Gebruikersonderzoek contraceptieve methoden op het platteland	266
8.10.4	Institutionele versterking van de viskwekerij in Zuid-Vietnam	267
8.10.5	De kenmerken nader onderzocht	269
8.11	Eindconclusies	270
8.11.1	VNRP	270

8.11.2	De relaties tussen VNRP en de andere onderzoeksprojecten	271
8.11.3	De andere onderzoeksprojecten	272
<b>9</b>	<b>De symmetrische samenwerkingsverbanden: Zuid-Afrika en Ghana</b>	<b>273</b>
9.1	Inleiding	273
9.2	SANPAD	274
9.2.1	Initiatief en oriëntatie	275
9.2.2	Sociaal-wetenschappelijk onderzoek in Zuid-Afrika	276
9.2.3	Doelstellingen en thema's	278
9.2.4	Uitvoering van de programma's	280
9.2.4.1	Subsidies voor onderzoek	280
9.2.4.2	Cursussen voor versterken van de onderzoekscapaciteit	285
9.2.5	Organisatie en management structuren	287
9.3	Het Ghana Health Research Programme (GHRP)	289
9.3.1	Vorbereiding Nederland	290
9.3.2	Gezondheidsonderzoek in Ghana	292
9.3.3	Pre-implementatiefase	294
9.3.4	Thema's en doelstellingen	295
9.3.5	Uitvoering van het programma	296
9.3.5.1	Subsidies voor onderzoek	297
9.3.6	Organisatie en management structuren	302
9.4	Beoordeling van de samenwerkingsprogramma's	303
9.4.1	Onderzoeksagenda en vraaggestuurdheid	303
9.4.2	Samenwerking Noord-Zuid	304
9.4.3	Versterken van lokale onderzoekscapaciteit	306
9.4.4	Terugkoppeling van onderzoek naar beleid	307
9.5	Eindconclusies	308
<b>10</b>	<b>Eindconclusies</b>	<b>311</b>
10.1	Inleiding	311
10.2	De relevantie van het onderzoeksbeleid 1992-2006: algemeen	312
10.3	Relevantie, effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid van de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's en de samenwerkingsverbanden	313
10.3.1	Relevantie	313
10.3.2	Effectiviteit	314
10.3.3	Efficiëntie	317
10.3.4	Duurzaamheid	319
10.4	Institutionele inkadering	322

10.5	De Nederlandse onderzoekswereld	327
10.5.1	Rol van de Nederlandse onderzoekswereld in de beleidsontwikkeling	327
10.5.2	Rol van de Nederlandse onderzoekswereld in de beleidsuitvoering	328
10.6	Onduidelijke concepten ondanks een uitgebreide nota	330
<b>Bijlagen bij het rapport</b>		<b>333</b>
Bijlage 1	Over IOB	333
Bijlage 2	Terms of Reference - Evaluatie van het Nederlandse beleid inzake Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking 1991-2004	335
Bijlage 3	Geraadpleegde bronnen	355
<b>Bijlagen uitsluitend beschikbaar op de IOB-website</b>		
Bijlage 4	Organisatie van de evaluatie	
Bijlage 5	De nationale en internationale context vóór 1990	
Bijlage 6	De aanzet tot een nieuw onderzoeksbeleid 1990-92	
Bijlage 7	Het Biotechnologieprogramma	
Bijlage 8	De Consultative Group on International Agricultural Research	
Bijlage 9	Overzicht gefinancierde onderzoeksactiviteiten 1992-2005	
Bijlage 10	Geïnterviewde en geraadpleegde personen	



## Lijst van afkortingen

ABOS	Adviescommissie Biotechnologie en Ontwikkelingssamenwerking
ACBI	African Capacity Building Initiative
ADESO	Asociación Para La Investigación del Desarrollo Sostenible de Las Segovias
AERC	African Economic Research Consortium
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrom
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AMC	Amsterdam Medisch Centrum
AMRAD	Association Malienne de Recherche Action pour le Développement
AWT	Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid
BOSRED	Bosnia Research on Development
BRALUP	Bureau of Resource Assessment and Land Use
BRP	Biodiversity Research Programme
CBO	Community Based Organisation
CBR	Centre for Basic Research
CDP	Consultants for Development
CDS	Centre for Development Studies
CEBEM	Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Latino-Americana
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CERES	Research School for Resource Studies for Development
CESU	Centro de Estudios Superiores Universitarios
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIDES	Centro de Investigaciones del Desarrollo
CIFOR	Centre for International Forestry Research
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Mais y Trigo
CIP	Centro Internacional de Papa
CMDT	Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles
CNRA	Comité National de la Recherche Agronomique

CNRST	Comité National de Recherche Scientifique et de Technologie
CRRA	Centre Régional de Recherche Agronomique
CRS	Creditor Reporting System
CSD	Centre for Science Development
DAC	Development Assistance Committee
DAF/MF	Directie Afrika / Midden-Afrika
DAF/WF	Directie Afrika / West Afrika
DCO	Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek
DCO/OC	Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek / Onderzoek en Communicatie
DCO/OZ	Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek / Onderzoek
DD4	Development Decade 4
Dfl	Nederlandse gulden
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DGIS	Directeur-Generaal Internationale Samenwerking
DGIS/DVO	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking / Directie Voorlichting Ontwikkelingssamenwerking
DGIS/SA	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking / Secretariaat Adviesraad
DGWB	Directoraat-Generaal Wetenschapsbeleid
DFID	Department for International Development
DLA/ZA	Directie Latijns Amerika / Zuid Amerika
DMW	Directie Milieu en Water
DRSPR	Division de Recherche des Systèmes de Production Rurale
DST	Directie Coordinatie Speerpuntprogramma's
DST/SO	Directie Coordinatie Speerpuntprogramma's / Speerpunt Onderzoek
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
ERB	Economic Research Bureau
ESATI	Eastern Seaboard Association of Tertiary Institutions
ESCAP	Economic and Social Committee for Asia and the Pacific
ESRF	Economic and Social Research Foundation
FRD	Foundation for Research and Development
FSR	Farming Systems Research
HAU	Historically Advantaged University
HCMC	Ho Chi Minh City
HDU	Historically Disadvantaged University
HIV	Human Immunodeficiency Virus



HOS	Hoofd Ontwikkelingssamenwerking
HRP	Health Research Programme
HRU	Health Research Unit
IAC	Internationaal Agrarisch Centrum / International Agricultural Centre
ICARDA	International Centre for Agricultural Research in the Dry Areas
ICLARM	International Centre for Living Aquatic Resources Management
ICRAF	World Agroforestry Centre
ICRISAT	International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics
IDPAD	Indo-Dutch Programme on Alternatives in Development
IDRC	International Development Research Centre
IER	Institut d'Économie Rurale
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IIEEC	Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica
IITA	International Institute of Tropical Agriculture
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IGCSTD	Intergovernmental Committee on Science and Technology for Development
ILO	International Labour Organisation
ILRI	International Livestock Research Institute
IMF	Internationaal Monetair Fonds / International Monetary Fund
IMWOOD	Instituut voor Maatschappij-Wetenschappelijk Onderzoek in Ontwikkelingslanden
IPGRI	International Plant Genetic Resources Institute
IPR/IFRA	Institut Polytechnique Rurale / Institut de Formation et de Recherche Agricole
IRA	Institute of Resource Management
IRRI	International Rice Research Institute
IS	Internationale Samenwerking
ISM	Institute for Science Management
ISNAR	International Service for National Agricultural Research
ISS	Institute of Social Studies
ITC	Internationaal Instituut voor Luchtkartering en Aardkunde
IO	Internationaal Onderwijs
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IOV	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde
IWMI	International Water Management Institute
JPC	Joint Project Committee
KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen

KNAW	Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen
KRP	Kerala Research Programme
KRPLLD	Kerala Research Programme on Local Level Development
KSSP	Science for the People Movement Kerala
LCV	Laboratoire Centrale Vétérinaire
LDC	Least Developed Country
LOI	Letter of Intent
LVV	Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij
MA	Master of Arts
MDG	Millenium Development Goal
MHO	Medefinancieringsprogramma voor Hoger Onderwijsamenwerking
MFA	Ministry of Foreign Affairs
MMRP	Multi-annual Multidisciplinary Research Programme
MTHS	Medium Term Health Strategy
MOET	Ministry of Education and Training
MOH	Ministry of Health
MOL	Minst Ontwikkeld Land
MOSTE	Ministry of Science, Technology and Environment
NAR	Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking
NCNST	National Centre for Natural Sciences and Technology
NCSSH	National Centre for Social Sciences and Humanities
NFP	Netherlands Fellowship Programme
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie / Non-Governmental Organisation
NISTFASS	National Institute for Scientific and Technological Forecasting and Strategic Studies
NISTPASS	National Institute for Science, Technology Policy and Strategic Studies
NiZA	Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika
NPT	Netherlands Programme for the Institutional Strengthening of Post-secondary Education and Training Capacity
NRF	National Research Foundation
Nuffic	Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs / Netherlands Universities' Foundation for International Cooperation
NURRU	Network of Ugandan Researchers and Research Users
NVN	Noord-Vietnam
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OC&W	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ORET	Ontwikkelings Relevante Export-Transactie
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PAPIER	Programme d'Appui à l'Institut d'Économie Rurale
PAR	Participatory Action Research
PCO	Projecten Commissie Onderzoek
PΔN	Programme Delta du Niger
PDR	Partnership in Development Research
PIEB	Programa de Investigación Estratégica en Bolivia
PIED-Andino	Proyecto de Investigación sobre Estrategias de Desarrollo Andino
Plv DGIS	Plaatsvervangend Directeur-Generaal Internationale Samenwerking
PPS	Project Production Primaire au Sahel
PRI	Projet Riz Irrigué
PROEIB	Programa de Educación e Investigación de Bolivia
PROMAB	Programa de Manejo de Bosques
PRPA	Programme for Research on Poverty Alleviation
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRS-land	Programma, Regio, Sector land
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSS	Project Production Soudano-Sahélienne
RAWB	Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid
RAWOO	Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking
RCI	Research Capacity Building Initiative
RDP	Rural Development Programme
REPOA	Research on Poverty Alleviation
RIB	Research Initiatives Bangladesh
RPE	Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid
RUU	RijksUniversiteit Utrecht
SADAOC	Sécurité Alimentaire Durable en Afrique de l'Ouest Centrale
SANPAD	South Africa-Netherlands Research Programme on Alternatives in Development
SAREC	Swedish Agency for Research Co-operation
SCS	State Committee of Sciences
SEPHIS	South-South Exchange Programme for Research on the History of Development

## Lijst van afkortingen

SG	Stuur Groep / Steering Group
S&LO	Support & Liaison Office
SIDA	Swedish International Development Agency
SOW	Stichting Onderzoek Wereldvoedselvraagstukken
SPAAR	Special Programme for African Agricultural Research
SRC	Social Research Centre
TARP	Tanzania Agricultural Research Project
TK	Tweede Kamer
TOOL	Technische Ontwikkeling Ontwikkelingslanden
ToR	Terms of Reference
UCB	Universidad Católica de Bolivia
UMSA	Universidad Mayor de San Andrés
UMSS	Universidad Mayor de San Simón
UNACAST	UN Advisory Committee on the Application of Science and Technology
UNACSTD	UN Advisory Committee on Science and Technology for Development
UNCSTD	UN Committee on Science and Technology for Development
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UN-ECA	United Nations Economic Commission for Africa
UNESCO	United Nations Economic Social Cultural Organisation
US	Uitvoerend Secretariaat
USD	United States Dollar
UTB	Universidad Técnica del Beni
VD	Vereniging van Deelnemers
VN	Verenigde Naties
VNRP	Vietnam-Netherlands Research Programme
VU	Vrije Universiteit
WARDA	West Africa Rice Development Association
WFC	World Fish Centre
WHO	World Health Organisation
WUB	Wageningen Universiteits Blad
WV	Wereld van Verschil
WOTRO	Stichting Wetenschappelijk Onderzoek van de Tropen en Ontwikkelingslanden
WOZ	West-Oost-Zuid programma
ZAR	Zuid-Afrikaanse Rand
ZVN	Zuid-Vietnam
ZONISIG	Zonificación y Sistemas de Información Geográfica

## Lijst van boxen

Box 3.1	De Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)	68
Box 3.2	SEPHIS	80
Box 4.1	Een kritische noot	96
Box 4.2	Actie-onderzoek door riviernomaden	105
Box 4.3	Externe evaluatie Kerala Research Programme	110
Box 5.1	Bolivia	120
Box 5.2	Het Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB)	123
Box 5.3	PIEB - Prijsvragen	133
Box 5.4	PIEB - Beleidsbeïnvloeding van onderzoeksprojecten	141
Box 6.1	Mali	164
Box 6.2	Het Niger Delta onderzoeksprogramma	169
Box 7.1	Tanzania	206
Box 7.2	Het Economic Research Bureau	208
Box 7.3	Research on Poverty Alleviation (REPOA)	210
Box 8.1	Vietnam	244
Box 8.2	Het Vietnamees-Nederlandse Onderzoeksprogramma (VNRP)	247
Box 8.3	Samenwerking in de strijd tegen malaria	265
Box 9.1	Historically advantaged and disadvantaged	277
Box 9.2	Controerse in een notendop	292
Box 9.3	Volksgezondheid, zorgenkind in Ghana	293
Box 9.4	Uiteenlopende interesses	301

Bijlage 8 De Consultative Group on International Research (uitsluitend beschikbaar op de IOB-website [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)). Aan de CGIAR gerelateerde onderzoeksinstituten.

## Lijst van tabellen

Tabel 3.1	Raming beschikbare fondsen voor onderzoek (jaarlijks, 1992-96, in EUR mln)	70
Tabel 3.2	Onderzoeksuitgaven 1992-2005 (in EUR mln)	72
Tabel 3.3	Uitgaven met onderzoekscomponent 1992-2005 (in EUR mln)	73
Tabel 3.4	Totale onderzoeksuitgaven 1992-2005 (schatting, in EUR mln)	74
Tabel 3.5	Onderzoeksuitgaven, totaal 1992-2005, per categorie (in EUR mln en %)	76
Tabel 3.6	Onderzoeksuitgaven, totaal 1992-2005, per regio (in EUR mln en %)	77
Tabel 4.1	Uitgaven overige MMRPs, per projectfase (in EUR '000)	102
Tabel 5.1	PIEB - Besteding begroting 2003 (in %)	132
Tabel 5.2	PIEB - Gefinancierde onderzoeksprojecten 1995-2004	134
Tabel 5.3	PIEB - Onderzoeksthema's en betrokken bevolkingsgroepen (in %)	135
Tabel 6.1	Niger Delta programma - Aantal onderzoeksprojecten per lichting	179
Tabel 7.1	REPOA - Aantal gefinancierde projecten per loket en per jaar 1995-2003	219
Tabel 7.2	REPOA - Ingediende en gefinancierde projectvoorstellen 2001-03 ('loket 1')	219
Tabel 7.3	REPOA - Aantal onderzoekers per project	220
Tabel 7.4	REPOA - Academische achtergrond van onderzoekers	221
Tabel 7.5	REPOA - De Nederlandse financiering als % van de totale uitgaven van REPOA	226

Tabel 8.1	VNRP - Overzicht en evaluatie van uitgevoerde onderzoeksprojecten 1994-2001	256
Tabel 8.2	VNRP - Overzicht van bestedingen in de 2e fase (in %)	261
Tabel 9.1	Uitgaven van het DGIS voor SANPAD en het GHRP (in EUR '000)	274
Tabel 9.2	SANPAD - Projecten per thema	282
Tabel 9.3	SANPAD - Projectleiders naar ras en sekse	283
Tabel 9.4	SANPAD - Karakteristieken van deelnemers aan RCI cursussen 2002-04	286
Tabel 9.5	GHRP - Overzicht aantal voorstellen en uitgevoerde studies 2001-04	298

Bijlage 8: De Consultative Group on International Agricultural Research (uitsluitend beschikbaar op de IOB-website [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)):  
Uitgaven aan de CGIAR en de onderzoeksinstituten van de CGIAR 1992-2005

Bijlage 9: Overzicht gefinancierde onderzoeksactiviteiten 1992-2005 (uitsluitend beschikbaar op de IOB-website [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)):

Tabel 1a	Uitgaven activiteiten met CRS-code Onderzoek, per categorie 1992-2005 (in EUR)
Tabel 1b	Uitgaven activiteiten met CRS-code Onderzoek, per categorie 1992-2005 (in %)
Tabel 2a	Uitgaven activiteiten met CRS-code Onderzoek, per regio 1992-2005 (in EUR)
Tabel 2b	Uitgaven activiteiten met CRS-code Onderzoek, per regio 1992-2005 (in %)
Tabel 3	Aantal activiteiten met CRS-code Onderzoek, per land en per jaar 1992-2005



# Hoofdbevindingen en aandachtspunten

## Achtergrond

Met de publicatie van de beleidsnota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* in 1992 werd door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking met veel elan een nieuw onderzoeksbeleid ingevoerd. De algemene gedachte erachter was dat onderzoek en ontwikkeling nauw met elkaar samenhangen en ontwikkelingslanden geholpen moeten worden hun achterstand op wetenschappelijk gebied in te halen.

Het beleid kende twee hoofddoelstellingen. Het moest een bijdrage leveren aan de vorming en bijstelling van kennis over veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden en bijdragen aan het versterken of opbouwen van de daarvoor benodigde onderzoekscapaciteit ter plaatse. Het beleid brak met het verleden door de vraag van ontwikkelingslanden te stellen boven het aanbod van Nederlandse en westerse universiteiten, door de nadruk te leggen op multidisciplinair en probleemgericht onderzoek met een wisselwerking tussen onderzoek en beleid, en door de zeggenschap over het onderzoek in handen van Zuidelijke partners te geven. Op het terrein van onderzoek zou de samenwerking tussen Nederland en ontwikkelingslanden niet langer uit losse projecten bestaan, maar meer samenhangend en programmatisch zijn. De samenwerking zou worden aangegaan voor een langdurige periode, zeker tien tot vijftien jaar.

Het beleid bouwde voort op ideeën over onderzoek en ontwikkeling uit nationale en internationale debatten. Het veroorzaakte veel ophef, zowel binnen als buiten het departement. De Nederlandse wetenschappelijke wereld vreesde haar rol in ontwikkelingssamenwerking te verliezen, omdat haar belangen op de tweede plaats werden gezet.

Dilemma's rondom het centrale concept van het beleid, de vraagsturing, werden al uitvoerig bediscussieerd voor het verschijnen van de nota van 1992. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking zelf had de kwestie de naam 'Ganuza-dilemma' gegeven, namelijk het lastige vraagstuk wiens vraag leidend is, zeker als er in het betreffende land geen consensus is over prioriteiten van onderzoek voor ontwikkeling. Hij gaf het dilemma de naam van de Latijnsamerikaanse onderzoeker, dr. Enrique Ganuza, die het als eerste pregnant had verwoord (1989). Een tweede dilemma waar wetenschappers op wezen was dat de wens om de partners in het Zuiden het programma op eigen kracht te laten vormgeven en uitvoeren, tegenstrijdig is met de beperkte capaciteit en minimale infrastructuur daar voor het doen van onderzoek. Dat werd wel de ontwikkelingsparadox genoemd.

In deze evaluatie is onderzocht hoe het innovatieve beleid in praktijk is gebracht. Zijn de nieuwe principes toegepast en welke bijdrage heeft het beleid geleverd aan de vorming en bijstelling van kennis over veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden en aan het opbouwen van onderzoekscapaciteit? De evaluatie concentreerde zich op de programma's die model stonden voor het vernieuwde beleid, de meerjarige onderzoeksprogramma's, en op de nieuwe samenwerkingsprogramma's die uitgingen van dezelfde principes. Er zijn zes case studies uitgevoerd, in Bolivia, Ghana, Mali, Tanzania, Vietnam en Zuid-Afrika. De hoofdbevindingen hebben vooral betrekking op deze studies.

### Beleidsontwikkelingen

Nieuw beleid, nieuwe programma's, een nieuwe organisatorische eenheid op het departement en meer financiële middelen gaven uitdrukking aan het grote belang dat de minister hechtte aan onderzoek voor ontwikkeling. Ondanks de boodschap aan de Nederlandse wetenschappers dat zij niet meer de boventoon konden voeren, werden de lopende onderzoeksprojecten gecontinueerd. Die kregen wel te maken met de eisen van het nieuwe beleid, wat vooral betekende dat zij meer rekening moesten gaan houden met de vraag van ontwikkelingslanden. Ook in internationale organisaties en programma's propageerde Nederland de vraaggestuurde aanpak van onderzoek en stemde zij haar financiering daarop af. Internationaal kreeg Nederland veel lof voor de ideeën van vraaggestuurde onderzoeksprogramma's.

Alle programma's, zoals bijvoorbeeld het Biotechnologieprogramma, werden volgens de vraaggestuurde benadering bijgesteld. Samenwerkingsprogramma's die in de jaren '90 ontstonden volgden eveneens de nieuwe principes. Voor verreweg de meeste programma's gold dat zij langs de weg van geleidelijkheid tot

### Hoofdbevindingen en aandachtspunten

een nieuwe aanpak moesten komen. Echt anders van opzet waren de speciale programma's waarin de vernieuwing bij uitstek gestalte moest krijgen, de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's, de MMRPs.

De hoogtijdagen van dit beleid duurden tot 1998. Toen nam de politieke prioriteit voor onderzoek in ontwikkelingssamenwerking af. Door de invoering van de Sectorale Benadering die meer op de sociale dan op de productieve sectoren gericht was, zijn veel bilaterale onderzoeksprojecten voor landbouw en voedselzekerheid beëindigd, zonder dat daar ander onderzoek voor in de plaats is gekomen. De combinatie van veranderingen maakte dat het Onderzoeksbureau in het begin van de jaren 2000 de regie over het onderzoeksbeleid kwijt was. De financiering van de paradepaardjes, de meerjarige onderzoeksprogramma's, uit centrale fondsen werd door het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (het DGIS) in 2004 stopgezet.

In 2005 maakte het thema 'onderzoek' zijn rentree met de beleidsnotitie *Onderzoek in ontwikkeling*. De visie, doelstellingen en accenten zijn anders dan in 1992. Ondanks de titel van de notitie staat niet onderzoek, maar het begrip kennis centraal in het vernieuwde beleid. De aandacht gaat vooral uit naar het gebruik van kennis voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling, binnen het raamwerk van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Onderzoek is een van de manieren om in de behoefte aan kennis te voorzien. Daarmee is gekozen voor een ander uitgangspunt. De sinds 1992 gehanteerde vraaggestuurde benadering wordt in de notitie te beperkt gevonden. Steun aan onderzoek in ontwikkelingslanden krijgt in het nieuwe beleid minder nadruk. Een van de kerndoelen van het 1992 beleid, namelijk het opbouwen c.q. versterken van onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden, is als doelstelling verdwenen. Het beleid van 2005 is meer dan voorheen naar binnen gericht. Opmerkelijk is ook dat de notitie geen visie geeft op het internationale landbouwkundig onderzoek, terwijl daaraan in de periode 1992-2005 25% van alle onderzoeksuitgaven in ontwikkelingssamenwerking werd besteed. Wel komt de notitie met maatregelen om de relaties met de Nederlandse academische wereld te verbeteren.

### Hoofdbevindingen

- 1 *Onderzoeksprogramma's zijn opgezet overeenkomstig de beoogde kenmerken en nieuwe ideeën van vraagsturing en lokaal zeggenschap, weliswaar met wisselend succes.*

Bijna geen enkel ontwikkelingsland kan voldoende gelden vrijmaken voor wetenschappelijk onderzoek. De gedachte om in ontwikkelingslanden een fonds te creëren waarmee veelbelovend onderzoek kon worden gefinancierd onder beheer van een instelling in het land zelf, is vruchtbaar gebleken.

Het kernbegrip ‘vraaggestuurd onderzoek’ was vanaf het begin gecompliceerd en de beoordeling van de resultaten hangt samen met de invulling ervan. De belangrijkste aspecten zijn:

- i) de onderzoeksagenda moest de vraag naar onderzoek in het land weerspiegelen, dat wil zeggen dat de thema’s moesten aansluiten bij de meest nijpende problemen ter plaatse; om dat te realiseren dienden onderzoekers, beleidsmakers, niet-gouvernementele organisaties (NGOs) en andere relevante groepen inspraak te hebben bij het opstellen van de agenda op nationaal niveau,
- ii) de uitvoering van het onderzoek moest in overeenstemming zijn met de behoefte aan kennis van de belanghebbenden, dit konden onderzoekers zijn, maar ook doelgroepen van het onderzoek, die er baat bij moesten hebben.

Ad i) De inspraakprocedure is bij het opstellen van de onderzoeksagenda altijd toegepast. Hij heeft veel tijd in beslag genomen, zodat programma’s soms pas na vele jaren van voorbereiding van start gingen. Niet altijd was de inspraak even ruim georganiseerd. In Vietnam en Mali, bijvoorbeeld, waren ministeriële instituten de voornaamste spelers. In het Ghanese programma voor gezondheidsonderzoek ontbrak de NGO sector, met name de kerkelijke organisaties die bijna de helft van de zorgaanbieders in het land zijn. Na de inspraakrondes werd de beslissing over de onderzoeksagenda genomen door de ingestelde Stuurgroepen. Overigens stonden de Stuurgroepen in Bolivia en Tanzania op het standpunt dat zij ook een eigen verantwoordelijkheid hadden bij het opstellen van de onderzoeksagenda.

Ad ii) Bij de uitvoering van onderzoek heeft de vraag van de onderzoekers een grote rol gespeeld. Zij formuleerden projectvoorstellen in overeenstemming met hun eigen interesse, soms in overleg met de doelgroepen van het onderzoek. Op die manier hebben alle programma’s - ook de minder succesvolle - ruimte geboden voor het doen van onderzoek dat in het land zelf belangrijk werd gevonden, dat dichtbij de mensen stond omdat het over henzelf ging, dat niet duur was, maar dat men zonder hulp van buiten niet kon realiseren, omdat er geen middelen voor waren.

Enkele meerjarige onderzoeksprogramma's en samenwerkingsverbanden zijn uitgegroeid tot succesvolle programma's, die een aanwinst vormen voor de onderzoekswereld in de betreffende landen. Voorbeelden uit de zes geëvalueerde programma's zijn Bolivia, Zuid-Afrika en, zij het in geringere mate, Tanzania. Die programma's hebben ruimte geboden aan onderzoek dat in het land zelf belangrijk werd gevonden en dat het inzicht in lokale veranderingsprocessen heeft vergroot. Kenmerken van multidisciplinariteit, vraaggestuurdheid, lokale zeggenschap, versterken van onderzoekscapaciteit en interactie tussen onderzoek en beleid, zijn in meer of mindere mate gerealiseerd. De programma's in Ghana en Vietnam zijn minder goed van de grond gekomen, het programma in Mali was een mislukking.

2 *Het uitgangspunt van vraagsturing is in de meerjarige onderzoeksprogramma's dogmatisch toegepast.*

De verschuiving van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd onderzoek heeft het beleid van 1992-2004 overheerst. Het uitgangspunt van vraagsturing werd zo dogmatisch toegepast dat het het doel om ontwikkelingslanden te helpen bij het vormen en bijstellen van kennis over veranderingsprocessen in hun landen heeft overschaduwd en de uitvoering van de programma's heeft benadeeld. De in deze evaluatie gevonden haken en ogen aan het concept van vraagsturing laten zich in drie lessen samenvatten. De eerste is dat vraagsturing niet in alle omstandigheden de beste oplossing is. Achteraf kan getwijfeld worden aan de wijsheid om in Vietnam en Mali een onderzoeksprogramma op te zetten volgens de nieuwe kenmerken. Het had meer voor de hand gelegen om de steun die Vietnam op onderzoeksgebied goed kon gebruiken in een meer traditionele vorm te gieten, beter aansluitend bij het gangbare wetenschappelijke onderzoek en geleidelijk experimenterend met nieuwe vormen. In Mali had wellicht meer bereikt kunnen worden met een onderzoeksprogramma dat had voortgebouwd op de ervaringen met landbouwprojecten die Nederlandse en Malinese onderzoekers sinds de tweede helft van de jaren '70 hadden opgebouwd.

De tweede les is dat door krampachtig vast te houden aan het uitgangspunt van vraagsturing en alle potentiële invloeden van buitenaf tegen te houden, de programma's in een isolement terecht kwamen. Interactie met Nederlandse en andere westerse wetenschappers werd door het Onderzoeksbureau ontmoedigd, omdat deze de vraagformulering zou kunnen beïnvloeden. Daardoor hebben de nieuwe programma's onvoldoende kunnen profiteren van elders opgebouwde expertise. De ontwikkelingsparadox ten voeten uit.

De evaluatie heeft laten zien dat voor een vraaggestuurde benadering niet *per se* van Nederland en Nederlandse wetenschappers geïsoleerde programma's nodig zijn. Ook in samenwerkingsverbanden kon de vraag van ontwikkelingslanden voorop staan, terwijl men - anders dan in de meerjarige onderzoeksprogramma's - in het Zuiden tevens kon profiteren van de kennis, ervaringen en netwerken van Nederlandse onderzoekers.

De derde les is dat de dogmatische toepassing van het idee van vraagsturing de groei van een coherent onderzoeksprogramma in de weg stond. De vraaggestuurde benadering heeft veel kleine en versnipperde onderzoeken voortgebracht, die bovendien niet alle thema's dekten van de via inspraak tot stand gekomen agenda. Vooral de meer politieke getinte onderwerpen en de macro-economische vraagstukken - vaak van strategisch belang voor armoedebestrijding - zijn onvoldoende aan bod gekomen. Behalve dat sommige thema's buiten de boot vielen, was er ook weinig samenhang tussen verschillende onderzoeken binnen een bepaald thema. Accumulatie van kennis - zo noodzakelijk voor het stimuleren van veranderingsprocessen - ontbrak daardoor.

### 3 *Het systematisch opbouwen en versterken van onderzoekscapaciteit is een succesfactor gebleken in de geslaagde programma's.*

Het tweede hoofddoel van het onderzoeksbeleid van 1992 was het opbouwen of versterken van onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden. Aan universiteiten in ontwikkelingslanden wordt weinig onderzoek gedaan, o.a. omdat de beperkte middelen, zowel de financiële middelen als de beschikbare menskracht, primair worden aangewend voor onderwijs. Er is daardoor geen onderzoekstraditie en de kennis en infrastructuur voor het doen van onderzoek schieten tekort.

Uit deze evaluatie blijkt dat de meest succesvolle programma's ook het meest voortvarend zijn geweest met het opbouwen en versterken van onderzoekscapaciteit. Terwijl in alle programma's korte cursussen en trainingen voor onderzoekers, beleidsmakers en andere geïnteresseerden waren opgezet, bleken deze vaak druppels op een gloeiende plaat te zijn. Dit was de reden om in programma's in Bolivia, Tanzania en Zuid-Afrika het capaciteitsprobleem meer systematisch aan te pakken. Als resultaat is de trainingscomponent van het *Programa de Investigación Estratégica en Bolivia*, PIEB, intussen geïnstitutionaliseerd in *Universidad PIEB* die, anders dan de naam doet vermoeden, niet een universiteit is maar een programma waar men een opleiding tot onderzoeker kan volgen. PIEB voorziet daarmee in een behoefte waaraan de officiële universiteiten in Bolivia niet kunnen voldoen.

Het Tanzaniaanse programma *Research on Poverty Alleviation*, REPOA, intensiveerde de trainingsactiviteiten in de loop van de jaren en ging daarvoor samenwerkingsovereenkomsten aan met Tanzaniaanse en buitenlandse instituten. Er werd ook een begeleidingssysteem opgezet waarbij senior en junior onderzoekers in een team samenwerkten en de laatsten al doende konden leren. Toch moet geconstateerd worden dat het mentorschap niet altijd voldoende uit de verf is gekomen. In Zuid-Afrika had het *South Africa-Netherlands Research Programme on Alternatives in Development*, SANPAD, soortgelijke ervaringen. Soms was het mentorsysteem succesvol, soms niet. SANPAD heeft een opleidingsprogramma opgezet, verspreid over de duur van een jaar, voor het voorbereiden van (aspirant) onderzoekers op een promotieonderzoek. In beide landen is bij deze capaciteitsopbouw een grote rol gespeeld door externe deskundigen, in SANPAD door de Nederlandse partner van het samenwerkingsverband.

Een belangrijke verklaring voor de acceptatie van de rol van PIEB en SANPAD in hun land op het gebied van capaciteitsversterking is dat de programma's zelf geen onderzoek uitvoeren. Zij creëren de voorwaarden zodat anderen goed onderzoek kunnen doen en zij zijn geen concurrenten voor universiteiten, onderzoekscentra of overheidsdiensten.

Uiteraard heeft de onderzoekscapaciteit invloed op de kwaliteit en het nut van de onderzoeken. Alleen de programma's in Bolivia, Tanzania en Zuid-Afrika hebben onderzoek opgeleverd dat verspreid is buiten de directe kring van de programma's en in enkele gevallen ook een aanwijsbare invloed op het beleid heeft gehad.

4 *De interne organisatie van het ministerie heeft niet adequaat gefunctioneerd.* Het Onderzoeksbureau vervulde een spilfunctie in de omslag van aanbod- naar vraaggestuurd onderzoek in ontwikkelingssamenwerking. Het heeft deze rol met veel energie vervuld door de opzet en de begeleiding van de meerjarige onderzoeksprogramma's, de financiering van onderzoek in internationaal verband en door de adviesfunctie voor bilaterale projecten. Als gevolg van de Herijking kwam aan de laatstgenoemde functie een einde. Na 1996 beslisten de ambassades over het financieren van onderzoeksactiviteiten uit het gedelegeerde budget en was de advisering c.q. goedkeuring van het Onderzoeksbureau niet meer nodig. De meerjarige onderzoeksprogramma's en enkele samenwerkingsverbanden werden niet gedelegeerd en bleven onder beheer van het Onderzoeksbureau.

Aan de begeleiding van de meerjarige onderzoeksprogramma's heeft de staf van het Onderzoeksbureau onevenredig veel tijd besteed - ten opzichte van de beperkte

financiële omvang van deze programma's. De zorg om de programma's zo zuiver mogelijk op te zetten en te laten gedijen, los van invloeden van de traditionele aanbodgerichte benadering van onderzoek, had soms een rigide karakter. Zowel de academische wereld in eigen land en elders, als de Nederlandse ambassades in de landen waar zij waren opgezet, zijn stelselmatig buiten de MMRP-deuren gehouden. De ambassades toonden op hun beurt zelf ook weinig belangstelling voor de meerjarige onderzoeksprogramma's. In de samenwerkingsverbanden is hun betrokkenheid groter en positiever geweest.

In de relatie van het Onderzoeksbureau met de meerjarige programma's waren elementen van back seat driving aanwezig. Keer op keer werd benadrukt dat de programma's vraaggestuurd moesten zijn. Desondanks kregen zij eenzijdig voorwaarden opgelegd, namelijk de vastgestelde kenmerken van de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's. Zodra de Zuidelijke partners het programma wilden bijstellen buiten deze kenmerken om, zoals in Bolivia en Tanzania het geval was, maakte het DGIS bezwaar. De partners waren ook niet vrij om samenwerking aan te gaan met andere donoren, omdat Nederland bang was dat deze het speciale karakter van de programma's niet zouden respecteren. De meeste meerjarige onderzoeksprogramma's raakten derhalve in de problemen toen 'Den Haag' in 2004 besloot tot voortijdige stopzetting van de financiering.

Aan de vooravond van deze evaluatie, in 2004, besliste het DGIS dat de meerjarige onderzoeksprogramma's niet langer vanuit Den Haag gefinancierd zouden worden. De ambassades mochten ze overnemen, maar werden hiertoe niet geïnstrueerd. De meeste ambassades gaven niet thuis. Zij hadden, na jarenlang buitenspel gehouden te zijn, geen zin om de verantwoordelijkheid te nemen voor programma's die het DGIS niet langer waardevol vond en die niet in hun (sectorale) portefeuille pasten. In deze affaire is Nederland een onbetrouwbare partner voor onderzoeksinstituten in ontwikkelingslanden geweest. De handelwijze heeft de reputatie van Nederland in de betreffende landen geschaad.

Met de beleidsnotitie *Onderzoek in ontwikkeling* van 2005 heeft het departement een nieuwe start gemaakt met het thema onderzoek. Ditmaal lag het initiatief niet zozeer bij de minister, maar bij de DGIS leiding, die ook de regie over het hele proces voerde. De ambtelijke sturing vormt een opmerkelijk contrast met de politiek aangestuurde beleidsformulering en -uitvoering in de eerste helft van de jaren '90. Het verleden heeft geleerd hoe belangrijk het is dat een draagvlak voor dit beleid wordt gecreëerd. De formulering van het beleid met betrekking tot



onderzoek is, anders dan in 1992, een Nederlandse aangelegenheid geweest. Er was geen inbreng van de Zuidelijke partners.

#### 5 *De Nederlandse academische sector is door het DGIS grotendeels buitenspel gehouden.*

De relatie tussen het DGIS en de Nederlandse onderzoekswereld is de afgelopen tien tot vijftien jaar niet bijzonder hartelijk geweest. Sommige adviezen van de Raad voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO) waren in het beleid van 1992 verwerkt, maar de daarop volgende jaren werden gekenmerkt door spanningen tussen de Raad en het DGIS. Weliswaar was de toegang tot onderzoeksfinanciering voor Nederlandse academici blijven bestaan, maar de ruimte voor een inbreng op beleidsgebied was beperkt. De sector stond in grote lijnen buitenspel. Pas sinds de totstandkoming van het beleid van 2005 lijken de relaties zich positief te ontwikkelen, ook de notitie zelf spreekt zich nadrukkelijk uit voor meer samenwerking met de Nederlandse universitaire wereld.

Anders dan bij de meeste meerjarige onderzoeksprogramma's waren Nederlandse academici wel betrokken bij de opzet en uitvoering van de samenwerkingsverbanden met Ghana en Zuid-Afrika. Vooral de toegang tot de kennis, de netwerken en de onderzoeksinfrastructuur van de Noordelijke partners werd door de Zuidelijke onderzoekers op prijs gesteld. De samenwerking heeft sociaal-economische wetenschappers in Zuid-Afrika geholpen om uit het historisch gegroeide isolement te komen. Alle partijen in Ghana, Zuid-Afrika en Nederland spraken hun waardering uit over de mogelijkheden die zij in de samenwerkingsprogramma's hadden.

De omvang van de samenwerking is achtergebleven bij de verwachtingen. Dat komt niet omdat de Nederlandse wetenschappers bij deze programma's niet welkom waren. Integendeel. Het komt meer vanwege de afgenomen animo in Nederlandse universitaire kringen om onderzoek te doen in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Het waarderingssysteem op Nederlandse universiteiten legt de nadruk op academische output, in de vorm van publicaties in gerenommeerde tijdschriften. Samenwerking met onderzoekers uit het Zuiden is tijdrovend, zeker als er een trainingscomponent aanwezig is. Dat past niet goed in het academische systeem.

#### **Aandachtspunten voor de toekomst**

De volgende aandachtspunten zijn gebaseerd op de evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid van 1992. Om hun bruikbaarheid te ver-

groten is er rekening gehouden met de beleidsintenties van 2005, zoals verwoord in de notitie *Onderzoek in ontwikkeling*.

#### 1 *Vraagsturing: verduidelijken en verdiepen*

Er is een nieuwe discussie nodig over het concept van vraagsturing. De beleidsnotitie *Onderzoek in ontwikkeling* van 2005 kent aan de vraaggestuurde benadering, zonder veel argumentatie, een minder centrale plaats toe. Dit doet geen recht aan de opgedane ervaringen in het Nederlandse onderzoeksbeleid. Bovendien zijn de ideeën over vraagsturing en zeggenschap door ontwikkelingslanden, die in het onderzoeksbeleid van de jaren '90 zoveel ophef veroorzaakten, tot het vaste jargon van internationale samenwerking gaan behoren, getuige de discussies rondom PRSPs, sectorbenadering, millenniumdoelen, nieuwe hulparchitectuur etc. Dat maakt het wel des te noodzakelijker om er meer helderheid over te hebben.

De ervaringen van de afgelopen jaren hebben geleerd dat een discussie over 'vraag uit ontwikkelingslanden' en 'aanbod van Nederland' vaak in tegenstellingen resulteerde. De evaluatie laat ook zien dat de dilemma's rondom vraagsturing, die al begin jaren '90 gesignaleerd werden, niet zijn opgelost. Een vernieuwde discussie zou moeten gaan over de betekenis van vraagsturing en zeggenschap van ontwikkelingslanden in een globaliserende wereld. Hoe ruim moet het concept van vraagsturing in het kader van internationale samenwerking gezien worden? Hoe kan op geloofwaardige wijze de vraag van ontwikkelingslanden aan bod komen? En nog steeds: wiens belangen staan dan voorop? Wat betekent vraagsturing in internationale samenwerking met PRSPs en sectorbeleid? Wat kunnen kennis en onderzoek in dat proces van armoedebestrijding betekenen? Hoe krijgen zij vorm en welke rol spelen onderzoekers uit donorlanden in dit geheel? Kunnen de concepten uit de declaratie van Parijs, zoals 'afstemming met lokale overheden' en 'harmonisatie van donoren', samengaan met vraagsturing?

In de beleidsnotitie van 2005 staat vooral de behoefte aan kennis van de Nederlandse beleidsmakers centraal. De vraag van partijen in ontwikkelingslanden komt in de notitie nauwelijks meer voor. De belanghebbenden in ontwikkelingslanden zijn in 2005 als directe doelgroep van het onderzoeksbeleid uit het zicht verdwenen en vervangen door een centrale plaats van de Nederlandse belanghebbenden: beleidsambtenaren en academici.

De ruimte voor onderzoek naar processen buiten het terrein van internationale samenwerking dreigt verloren te gaan. Juist voor die processen die ter plaatse

belangrijk zijn, was via de onderzoeksprogramma's van de afgelopen jaren een onafhankelijk platform gecreëerd. Hoe kan en wil Nederland zulke onafhankelijke fora in de toekomst steunen? Op welke gronden wil men wellicht toch voorwaarden aan ondersteuning opleggen? Meer duidelijkheid over deze punten kan helpen om niet in een Babylonische spraakverwarring of in retoriek te blijven steken.

## 2 Capaciteitsopbouw versterkt voortzetten

De huidige evaluatie heeft geleerd dat de aanwezigheid van voldoende capaciteit een bepalende factor is voor het succes van een onderzoeksprogramma. De opbouw daarvan kan niet *en passant* geregeld worden, maar vergt een systematische en robuuste aanpak.

Ondanks goede en geslaagde initiatieven blijft er nog veel werk over om de lokale onderzoekscapaciteit te verbeteren. De beleidsnotitie van 2005 schiet in dit opzicht tekort. Het idee van capaciteitsopbouw is ingekapseld in 'principes van systeembenadering' en onderdeel gemaakt van 'innovatiesystemen'. Het punt is daardoor ondergesneeuwd, terwijl capaciteitsopbouw juist een centrale doelstelling van het beleid zou moeten zijn. Om die reden dient het huidige onderzoeksbeleid veel zwaarder in te zetten op capaciteitsopbouw, inclusief capaciteit die kennis kan genereren op terreinen buiten de kaders van internationale samenwerking.

Uit de evaluatie is gebleken dat een succesvolle capaciteitsontwikkeling samenhangt met: i) goede wisselwerking tussen onderzoekers uit Noord en Zuid, ii) goede begeleiding van junior onderzoekers door senioren, ook tijdens veldonderzoek, iii) ruimte voor junior onderzoekers om eigen onderzoek te doen, niet alleen klusjes, iv) een goede infrastructuur, dat wil zeggen toegang tot literatuur en elders opgebouwde kennis, mogelijkheden voor het volgen van cursussen, voldoende tijd voor het doen van onderzoek.

Naast individuele capaciteitsontwikkeling is het vooral belangrijk te investeren in het institutionele potentieel om onderzoekers op te leiden en onderzoek uit te voeren. Dat betekent investeren in de opbouw van nationale kennissystemen, waarbij communicatie van nieuwe kennis wordt bevorderd en het gebruik van kennis wordt gestimuleerd. Juist hier zal samenwerking tussen instituten in ontwikkelingslanden en universiteiten in het westen (i.c. Nederland) vruchtbaar kunnen zijn, zoals het voorbeeld van SANPAD in Zuid-Afrika laat zien.

## 3 Differentiatie nodig

Bij onderzoekssamenwerking hoeft niet altijd gedacht te worden in termen van het dichten van de kloof tussen Noord en Zuid op het gebied van wetenschap en

technologie, zoals veel pre-ambules van verdragen en overeenkomsten suggereren. Zo'n formulering doet geen recht aan de werkelijkheid. Rijke, geïndustrialiseerde landen streven steeds meer naar technologische en wetenschappelijke innovatie en besteden daar miljarden aan. De meeste ontwikkelingslanden echter, zeker in Afrika, hebben weinig reserves om in onderzoek te investeren. Door die onevenwichtige situatie neemt de kennisachterstand tussen de meeste ontwikkelingslanden en de geïndustrialiseerde landen toe. Ontwikkelingssamenwerking zal die achterstand niet kunnen opheffen. Wel kan zij met een realistische inzet onderzoek stimuleren, onderzoekers beter opleiden, meer faciliteiten voor het doen van onderzoek creëren, en een onderzoekscultuur helpen opbouwen. Naarmate andere variabelen zich gunstig ontwikkelen, zoals economische groei en buitenlandse investeringen, kunnen de daarmee samenhangende prikkels worden benut om het niveau van onderzoek verder te verhogen.

Terecht wijst de notitie van 2005 op het bestaan van verschillende vormen van kennis en onderzoek: academisch en niet-academisch, informele kennis, innovatief onderzoek. Het komt er op aan om bij de uitwerking van het beleid met deze differentiatie rekening te houden. Doelstellingen, aanpak en actoren zullen bij de verschillende types onderzoek geheel verschillend zijn. Zo kan men er in bepaalde situaties voor kiezen om vooral niet-academische kennis naar boven te brengen en zal onderzoek zich primair richten op het toegankelijk maken daarvan, bijvoorbeeld met behulp van NGOs. In andere gevallen kan men prioriteit willen geven aan het lokaal toepasbaar maken van academische kennis die elders is ontwikkeld, bijvoorbeeld het toepassen van medicijnen of bepaalde technologie. In landen waar het wetenschapsbedrijf verder ontwikkeld is zullen de mogelijkheden voor innovatief onderzoek groter zijn. De lokale situatie zal bepalen hoe de samenwerking tussen Noordelijke en Zuidelijke partners vorm kan krijgen. Ontwikkelingssamenwerking moet ruimte bieden aan een combinatie van onderzoeksvormen, met in het achterhoofd de les dat niet één type onderzoek, i.c. het meerjarige vraaggestuurde, alleenzalmakend is.

#### 4 *Onderzoek in ontwikkelingssamenwerking is primair ontwikkelings-samenwerking*

Samen werken aan onderzoek door partijen uit het Noorden en uit het Zuiden staat idealiter in het teken van het verhogen van de kennis en vaardigheden van Zuidelijke onderzoekers. Dat kan betekenen dat onderzoeken langer duren en minder innovatief van aard zijn. Onderzoek in ontwikkelingssamenwerking zal vaak primair het karakter van leren hebben. Het is beter om dat onder ogen te zien dan om te doen alsof hoogwaardig wetenschappelijk onderzoek gelijk op

kan gaan met capaciteitsopbouw. Voor beide partijen is het nuttig om vooraf vast te stellen wat het zwaartepunt van de samenwerking is. Staat capaciteitsopbouw voorop en is de productie van onderzoeksresultaten daaraan ondergeschikt? Of gaat het primair om kwalitatief hoogwaardig en publicabel onderzoek? De inzet en de verwachtingen zijn in deze twee gevallen verschillend. Voor beide vormen dienen er adequate prikkels voor deelname beschikbaar te komen. Wanneer Nederlandse wetenschappers niet in de eerste plaats vanwege de puur wetenschappelijke uitdaging zulke partnerschappen aangaan, zouden er andere vormen van waardering dan de strikt academische appreciaties tegenover dienen te staan. Dit kunnen fondsen zijn die het DGIS en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen beschikbaar stellen, of meer immateriële vormen van waardering door de universiteiten.

#### 5 Partnerschap - 'it takes two to tango'

Onderzoeksprogramma's uitvoeren op basis van een evenwichtig partnerschap biedt ontwikkelingslanden meer perspectieven dan via lokaal zeggenschap *pur sang*. Lokale partners behoren een belangrijke stem in het kapittel te hebben, maar zij mogen ook van de sterke kanten van het Noorden profiteren en niet onder het mom van 'lokaal zeggenschap' alleen gelaten worden.

De invulling van het idee partnerschap verdient een serieuze benadering. Door het loslaten van de meerjarige onderzoeksprogramma's heeft 'Den Haag' een deel van haar Zuidelijke gesprekspartners voor het ontwikkelen van het onderzoeksbeleid verloren. De inbreng van Zuidelijke partners in de beleidsnotitie *Onderzoek in ontwikkeling* van 2005 is miniem geweest, de agenda is door Nederland bepaald. Nu ook nog per 1 januari 2007 de RAWOO is opgeheven, is het des te belangrijker dat er iets nieuws komt waarin Zuidelijke onderzoekers deelnemen.

De in 2005 gekozen beleidsuitgangspunten van kennisontwikkeling, uitwisseling en gebruik van kennis, geven geen duidelijkheid over de rol die de vraag in ontwikkelingslanden in het nieuwe beleid gaat spelen. Dit manco kan door een andere invulling van het beleid worden opgeheven. Door partners in ontwikkelingslanden te blijven steunen in hun aspiraties voor onafhankelijk onderzoek zal hun lokale betekenis en ook hun inbreng in internationale discussies sterker kunnen worden. Door een premie te zetten op samenwerking van Nederlandse wetenschappers met collega's uit het Zuiden kan de zo gewenste kennisoverdracht en capaciteitsopbouw plaatsvinden.

Een kanttekening hierbij is dat ook van overheden van ontwikkelingslanden een actievere houding dan de huidige verwacht mag worden. Uit de *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) blijkt dat zij aan onderzoek geen prioriteit geven en weinig eigen plannen op dat gebied hebben. Hier gaat op: *'it takes two to tango'*.

# 1 Doel, opzet en representativiteit van de evaluatie

## 1.1 Aanleiding

Er waren twee belangrijke redenen om een evaluatie uit te voeren van het Nederlandse beleid voor Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking.<sup>1</sup> De eerste was dat in januari 2002 een nieuwe regeling<sup>2</sup> van kracht was geworden, die bepaalde dat elke beleidsdoelstelling minstens eens in de vijf jaar geëvalueerd moest worden. Omdat het onderzoeksbeleid in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking niet eerder was geëvalueerd, werd in de IOB-programmering 2003-07 een evaluatie van het onderzoeksbeleid opgenomen.

De tweede reden was dat het in 1992 vernieuwde onderzoeksbeleid ruim 10 jaar in praktijk was gebracht, zodat het mogelijk zou zijn belangrijke lessen te trekken uit de opgedane ervaringen. Hierbij werd vooral gedacht aan lessen over de rol van beleidsmakers en onderzoekers in de partnerlanden met het oog op nieuw te ontwikkelen beleid voor armoedebestrijding (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs), sectorsteun, begrotingssteun en de realisatie van de millennium ontwikkelingsdoelstellingen (*Millennium Development Goals*, MDGs).

## 1.2 Achtergrond

Het besef dat onderzoek en ontwikkeling nauw met elkaar samenhangen, dateert niet van gisteren. Al in 1963 belegde de Verenigde Naties een conferentie over de rol van wetenschap en technologie voor economische groei en ontwikkeling;

---

<sup>1</sup> Hierna kortheidshalve 'het Nederlandse onderzoeksbeleid' genoemd.

<sup>2</sup> Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE), 2002.

ook in de jaren daarna verscheen het onderwerp regelmatig op de internationale agenda. Op een in 1979 in Wenen gehouden VN-conferentie werd een actieplan aangenomen dat pleitte voor opbouw van nationale onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden en voor overdracht van technologie van rijke naar arme landen (VN-conferentie over wetenschap en technologie voor ontwikkeling)<sup>3</sup>. Hoewel de aanbevelingen nauwelijks werden opgevolgd, leidden de internationale discussies wel tot het inzicht dat het wereldwijde onderzoekssysteem gekenmerkt werd door een grote mate van asymmetrie en dat ontwikkelingslanden geholpen moesten worden hun achterstand in wetenschappelijk onderzoek in te halen.

Nederland heeft vanaf de jaren '60 onderzoeksactiviteiten in ontwikkelingslanden gesteund, in het begin vooral in de vorm van projecten voor landbouwkundig onderzoek. Parallel aan de internationale debatten werd ook in Nederland nagedacht over de rol van wetenschappelijk onderzoek in ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking. De Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR<sup>4</sup>), de Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO<sup>5</sup>) en de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB<sup>6</sup>) brachten in de jaren '70 en '80 adviezen uit over het onderwerp.<sup>7</sup>

In de algemene beleidsnota *Een Wereld van Verschil* (1991) van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking kreeg het thema 'onderzoek' een prominente plaats. Een verdere uitwerking van de ideeën op dit terrein kwam in de beleidsnota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* van 1992. Het hoofddoel van het Nederlandse onderzoeksbeleid werd geformuleerd als 'i) het leveren van een bijdrage aan het continue proces van vorming en bijstelling van kennis omtrent veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden alsmede ii) het opbouwen van onderzoekscapaciteit terzake in die landen.' Het denken over onderzoek in ontwikkelingssamenwerking laat zich samenvatten in het begrip 'vraaggestuurdheid',<sup>8</sup> dat na 1992 een sleutelwoord werd in het onderzoeksbeleid. Daaromheen werd een reeks nieuwe uitgangspunten geformuleerd die een breuk betekende met het tot dan toe gevoerde beleid. Onderzoek

---

3 Zie ook bijlage 5, 'De nationale en internationale context vóór 1990'; uitsluitend beschikbaar op de IOB-website.

4 Medio jaren 90 werd de NAR opgeheven na aanname van de zogenoemde Woestijnwet door het parlement. De opvolger is de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV).

5 De RAWOO werd in 1977 opgericht. In juni 2006 kondigde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking haar voornemen aan de RAWOO op te heffen. Dit voornemen werd in december 2006 uitgevoerd; de Raad werd per 1 januari 2007 opgeheven.

6 Ook opgeheven door aanname van de zogenoemde Woestijnwet. Zie voetnoot 4.

7 Zie de bijlage 'De nationale en internationale context vóór 1990', beschikbaar op de IOB-website.

8 In plaats van vraaggestuurd wordt ook wel gesproken over vraaggericht onderzoek. De woorden worden door elkaar gebruikt en zijn niet afzonderlijk gedefinieerd.



werd een van de ‘speerpunten’ van ontwikkelingssamenwerking, en op het departement werd een nieuwe organisatorische eenheid opgezet. Ook kwam er een nieuw soort programma, het meerjarige, brede en locatiespecifieke multidisciplinaire onderzoeksprogramma, bekend onder het Engelse acroniem MMRP, *Multi-annual, Multidisciplinary Research Programme*.

Het beleid van 1992 heeft tot 2005 gefungeerd. Met de notitie *Onderzoek in ontwikkeling* (2005) zijn de visie op en doelstellingen van het beleid opnieuw gewijzigd. De vraaggestuurde benadering, zoals verwoord in het 1992 beleid en geïmplementeerd in de achterliggende periode, werd te beperkt gevonden. Het hoofddoel van het onderzoeksbeleid werd nu het effectief gebruik van kennis, waarbij onderzoek dient te worden gezien in samenhang met andere vormen van kennisverwerving.

### 1.3 Doel van de evaluatie en centrale evaluatievragen

Het doel van deze evaluatie is een oordeel te vormen over de resultaten van de Nederlandse inspanningen op het gebied van onderzoek in ontwikkelingssamenwerking, op basis van het onderzoeksbeleid van 1992. Dat wil zeggen dat antwoord moet worden gevonden op de vraag welke bijdrage het Nederlandse onderzoeksbeleid heeft geleverd aan de vorming en bijstelling van kennis over veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden en aan het opbouwen van onderzoekscapaciteit in die landen. Dat is van belang voor de verantwoording van het beleid, maar ook om van de ervaringen te leren.

De evaluatie baseert zich op de destijds aangekondigde grootscheepse veranderingen in het beleid. De meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's, MMRPs, vormden de kern van de vernieuwing, zij stonden als het ware model voor het onderzoeksbeleid van 1992. In deze programma's werden de ideeën van vraaggestuurd onderzoek, onder leiding van betrokkenen in de partnerlanden, uitgewerkt. De programma's kregen prioriteit in de uitvoering, wat betekende dat er veel tijd en energie aan werd besteed door het DGIS-onderzoeksbureau. Gezien de centrale plaats van de MMRPs heeft IOB besloten om de evaluatie op deze programma's te concentreren. Van de negen gerealiseerde programma's zijn er vier geëvalueerd, in Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam.

Behalve deze meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's zijn er ook samenwerkingsprogramma's gefinancierd. Dit soort programma's was niet nieuw, maar in de loop van de jaren zijn er aan de al bestaande samenwerkingsprogramma's diverse nieuwe toegevoegd. Het belangrijkste verschil met

de MMRPs was dat de samenwerkingsprogramma's meer gebaseerd waren op partnerschap van onderzoekers uit het Zuiden en Nederland, terwijl in de MRRPs de zeggenschap over het programma volledig bij actoren in ontwikkelingslanden moest liggen. De samenwerkingsprogramma's zijn het tweede onderwerp van de evaluatie geworden, mede omdat werd verwacht dat op basis van de uitkomsten interessante vergelijkingen tussen de twee programma's getrokken zouden kunnen worden.

Om het doel van de evaluatie te bereiken zijn vier centrale vragen gesteld:

- 1) Hoe relevant<sup>9</sup> (doelgericht) was het Nederlandse beleid t.a.v. onderzoek en ontwikkeling zoals dat in het begin van de jaren '90 werd geformuleerd en in de loop van de erop volgende jaren werd uitgevoerd en hoe relevant (doelgericht) waren de gefinancierde onderzoeksactiviteiten?
- 2) Hoe effectief (doeltreffend) waren de in het kader van genoemd beleid gefinancierde activiteiten?
- 3) Hoe efficiënt (doelmatig) waren de gefinancierde activiteiten?
- 4) Hoe duurzaam waren de behaalde resultaten?

Deze hoofdvragen zijn nader uitgewerkt voor de onderzochte activiteiten.

#### 1.4 Onderzoeksvragen en gehanteerde begrippen

Bij de evaluatie van de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's (MMRPs) zijn de volgende vragen gesteld:

- Zijn deze MMRPs overeenkomstig de beoogde kenmerken gerealiseerd en in welke mate hebben zij hun doelstellingen bereikt? Hierbij is gekeken naar de volgende kenmerken: vraaggerichtheid, lokale zeggenschap ('ownership'), multidisciplinair karakter van onderzoek, versterking van de capaciteit voor het doen van onderzoek, interactie van onderzoek met beleid (maatschappelijke relevantie).
- Welke rol speelden de Nederlandse beleidsprioriteiten in het opzetten en uitvoeren van het MMRP-programma in de individuele landen?
- Hebben de MMRPs in de partnerlanden een katalyserende rol vervuld?

<sup>9</sup> Voor de definities van de gehanteerde begrippen relevant, effectief, efficiënt en duurzaam wordt verwezen naar het document *Richtlijnen voor IOB evaluaties - Werkwijze en procedures voor het uitvoeren van evaluaties*, februari 2003), aangevuld voor het begrip duurzaam met de OECD/DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Result Based Management (2002).

Voor de evaluatie van de samenwerkingsverbanden werden de volgende vragen geformuleerd:

- Hoe en door wie werd de onderzoeksagenda bepaald en hoe verliep de samenwerking tussen 'Noordelijke' en 'Zuidelijke' onderzoekers?
- Wat was de bijdrage aan de versterking van de lokale onderzoekscapaciteit?
- Hoe verliep de terugkoppeling van onderzoeksresultaten naar beleid?

De vragen zijn gebaseerd op de beleidsnota van 1992, die het kader gaf voor de uitvoering van het beleid, maar die niet altijd even nauwkeurig was over de bedoeling van de gebruikte termen. Wat is vraaggestuurd onderzoek eigenlijk, en wanneer is er sprake van lokale zeggenschap? Wat wordt bedoeld met een multidisciplinair karakter van onderzoek en wiens capaciteit moet worden versterkt? Om de beoordeling transparant te maken is het nodig om de verschillende dimensies van de begrippen te benoemen.

#### *Vraaggestuurd onderzoek*

Het grote probleem bij vraaggestuurd onderzoek is om welke vraag het primair gaat en wie deze moet stellen. Dit punt werd al voor de totstandkoming van de Nota van 1992 uitvoerig besproken en heeft sindsdien tot vele discussies geleid (zie hoofdstuk 2 t/m 9). In de praktijk waren er twee niveaus waarop de behoefte aan een bepaald onderzoek - de vraag - gearticuleerd kon worden: i) het centrale of nationale niveau, en ii) het project niveau, het onderzoek zelf. Op centraal niveau moest het onderzoeksprogramma in overeenstemming zijn met de in het land aanwezige behoefte aan onderzoek. Om dat te kunnen vaststellen is gekeken of academici, beleidsmakers van overheid en niet-gouvernementele organisaties (NGOs), en vertegenwoordigers van basisbewegingen inspraak gehad hebben bij de opzet en richtingbepaling van de onderzoeksagenda en of deze hun wensen reflecteert.<sup>10</sup> Op het niveau van het onderzoek zelf moest bij ontwerp en uitvoering de vraag (de behoefte aan kennis) van de belanghebbenden tot uiting komen. Inspraak op het tweede niveau kan geschaard worden onder het begrip participatief onderzoek. Daarbij is gekeken of en in hoeverre direct belanghebbenden bij de vormgeving en uitvoering van het onderzoek werden ingeschakeld.

<sup>10</sup> Dit sluit nauw aan bij een formulering in de nota van 1992 waar als een van de specifieke kenmerken van de MMRPs wordt genoemd: 'betrokkenheid van beleidsmakers vanuit de overheid en van NGOs en vertegenwoordigers van de betrokken basisbewegingen bij opzet en richtingbepaling van de programma's' (p. 23).

### Lokale zeggenschap / ownership

Dit kenmerk van de nieuwe onderzoeksprogramma's sluit nauw aan bij het idee van vraagsturing. In de evaluatie is uitgegaan van de omschrijving in de nota van 1992 dat vaststelling en uitvoering van de onderzoeksagenda onder verantwoordelijkheid van een lokaal programmabestuur moest staan (p. 23). De indicator van lokale zeggenschap is dus of het programma bestuurd werd door een orgaan van nationale vertegenwoordigers dat zelfstandig tot beslissingen kon komen, dat wil zeggen zonder inmenging van de donor.

### Multidisciplinair karakter van onderzoek

Over dit kenmerk zegt de nota van 1992 dat het onderzoek breed moet worden aangepakt, in tegenstelling tot sectoraal of thematisch gericht onderzoek. 'Maatschappelijke problemen zijn niet monodisciplinair en vereisen in ieder geval een multidisciplinair onderzoeksteam' (p. 21). Tevens stelt de nota dat de bestudering van veranderingsprocessen moet leiden tot ideeën voor interventies die zijn aangepast aan de dynamiek van de lokale situatie en lokale behoeften (p. 23). Dit laatste sluit aan bij twee andere gewenste kenmerken, namelijk dat het onderzoek lokatie-specifiek en probleemgericht moet zijn. Voor deze evaluatie zijn de indicatoren voor multidisciplinariteit: een team bestaande uit onderzoekers van diverse disciplines en gerichtheid op de problemen ter plaatse.

### Capaciteitsopbouw

Hoewel er in de nota van 1992 veel gesproken wordt over capaciteitsopbouw, wordt het niet duidelijk of er gewerkt zou moeten worden aan de versterking van de capaciteit van individuele onderzoekers of dat capaciteitsopbouw vooral via versterking van de onderzoeksinstellingen zou moeten verlopen. Het enige dat de nota hierover opmerkt is dat versterking van de bestaande onderzoekscapaciteit voorkeur verdient boven het opzetten van instituties die niet door het land zelf te financieren zijn. In deze evaluatie is onderscheid gemaakt tussen individuele capaciteitsopbouw en institutionele capaciteitsopbouw.

### Doorstroming van onderzoeksresultaten in beleid en uitvoering

De nota stelt nadrukkelijk dat onderzoek functioneel moet zijn voor beleid voor ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking (p. 5). Betrokkenheid van overheid, NGOs en basisbewegingen is nodig voor een optimale afstemming van onderzoek op maatschappelijke vragen, aldus de nota, maar ook om de doorstroming van onderzoeksresultaten te bevorderen (p. 22). De effecten van onderzoek op beleid zijn moeilijk te meten. In deze evaluatie is gekeken naar de interactie tussen

onderzoekers en beleidsmakers en naar de verspreiding van de onderzoeksresultaten, voorwaarden om überhaupt invloed op het beleid te kunnen hebben.

### Katalyserende rol

In de derde evaluatievraag voor de MMRPs staat het begrip ‘katalyserende rol’. Ook dit begrip behoeft nadere operationalisering, omdat de beleidsintentie van de onderzoeksnota van 1992 op dit punt niet eenduidig is. De nota spreekt van een katalyserende fase<sup>11</sup> en over katalyserende activiteiten,<sup>12</sup> waaronder waarschijnlijk de MMRPs vielen, maar dat is niet zeker. Wel is de nota expliciet over de katalyserende functie van het Speerpunt Onderzoek.<sup>13</sup>

Tegen de achtergrond van de beleidsvernieuwende ambities van de Onderzoeksnota van 1992, de voorbeeldfunctie die er van de MMRPs zou kunnen uitgaan en de katalyserende functie van het DGIS-onderzoeksbureau is een aantal geselecteerde onderzoeksprojecten in vier onderzochte landen (Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam) geanalyseerd. Met name werd de vraag gesteld: Hoe scoorden deze onderzoeksprojecten tijdens de evaluatieperiode op i) het gebied van de vraaggerichtheid, ii) het lokaal ownership in termen van initiatief en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de onderzoeksactiviteit en iii) het gebruik van onderzoeksresultaten in beleid en uitvoering?

## 1.5 Focus

De evaluatie bestaat uit vier delen:

- 1) de beleidsreconstructie en -analyse, waarbij ook aandacht is gegeven aan de rol van de Nederlandse onderzoeksweld; dit deel hield ook een inventarisatie in van alle door het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (het DGIS) van het ministerie van Buitenlandse Zaken gefinancierde onderzoeksactiviteiten in de evaluatieperiode;
- 2) de evaluatie van vier meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's (MMRPs);
- 3) de evaluatie van twee samenwerkingsverbanden;
- 4) een evaluatie van de beleidsvernieuwende kenmerken van een aantal onderzoeksprojecten in vier landen.

<sup>11</sup> Beleidsnota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* (1992), p. 21.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 40.

De vier landen die gekozen werden voor evaluatie van de MMRPs en een drietal andere onderzoeksactiviteiten waren Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam. Voor de evaluatie van de samenwerkingsprogramma's werd gekozen voor de programma's tussen Nederland en Ghana resp. Zuid-Afrika. In de Terms of Reference van de evaluatie is beschreven hoe tot een selectie en afbakening van deze deelgebieden en landen is gekomen (Bijlage 2).

## 1.6 Representativiteit

Er zijn negen MMRPs tot stand gekomen. Toen uit het vooronderzoek bleek dat een studie van alle programma's niet zoveel meer zou opleveren dan één van een beperkter aantal, is besloten om de evaluatie tot vier MMRPs te beperken. De keuze voor de programma's in Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam was gebaseerd op geografische spreiding, looptijd en uitgaven. Aangezien elk MMRP een eigen karakter had, zijn de bevindingen van de deelstudies wellicht niet representatief voor de totale groep van MMRPs, maar bieden zij bij elkaar zeker een getrouw beeld van de ontwikkeling en betekenis van deze speciale programma's. Ter aanvulling van de vier geëvalueerde MMRPs zijn ook de dossiers van de andere vijf bestudeerd; zij worden kort behandeld in hoofdstuk 4.

In dezelfde vier landen is ook onderzoek gedaan naar een aantal onderzoeksprojecten, die het DGIS parallel aan de MMRPs financierde. De reden om deze projecten in de evaluatie te betrekken is hierboven genoemd (paragraaf 1.4). Omdat het weinig zinvol werd geacht om hiervoor kleine, 'marginale' onderzoeksprojecten te selecteren, hebben de omvang van de Nederlandse financiële steun alsmede de looptijd van de projecten de keuze sterk beïnvloed. Op basis van de bevindingen kunnen daarom geen definitieve conclusies getrokken worden, maar het beeld dat dit onderdeel beschrijft heeft zeker een algemene geldigheid- tenminste in elk van de onderzochte landen.

Ook de keuze voor de twee geëvalueerde samenwerkingsverbanden was selectief, gebaseerd op onder meer de financiële omvang van de programma's en op beleidsmatige overwegingen. De bevindingen zijn daarom niet automatisch geldig voor de totale groep van samenwerkingsverbanden, maar geven wel een getrouw beeld van het proces en de resultaten van dit soort programma's.

Van de totale uitgaven voor onderzoek in de periode 1992-2006 vormen de uitgaven voor de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's en de samenwerkingsverbanden slechts een klein deel: minder dan 10%. Met de uitgaven voor

de bestudeerde onderzoeksprojecten erbij komt ligt het percentage aanzienlijk hoger, maar het overstijgt niet de 20%. In cijfers: de totale Nederlandse uitgaven voor '100% onderzoeksactiviteiten' in de evaluatieperiode 1992-2006 bedroegen EUR 600 miljoen (afgerond). De negen MMRPs en de samenwerkingsverbanden gaven bij elkaar EUR 45 miljoen uit (afgerond), en de twaalf onderzoeksprojecten ongeveer EUR 60 miljoen. Dat betekent dat de evaluatie slechts een betrekkelijk klein bedrag van de totale uitgaven aan onderzoek betreft; de rechtvaardiging hiervoor ligt in de eerder genoemde centrale plaats die de programma's innamen in het beleid van 1992.

Met de gekozen focus geeft de evaluatie een goed beeld van de Nederlandse inspanningen voor vernieuwing van het onderzoeksbeleid in zes partnerlanden waarmee Nederland een bilaterale OS-relatie heeft. Twee ervan behoorden tot de drie belangrijkste ontvangende landen van Nederlandse onderzoeksgelden: Mali en Tanzania.

## 1.7 Methodologie

Voor alle deelevaluaties is uitvoerig dossier- en archiefonderzoek verricht. Dit betrof zowel interne bronnen van het ministerie van Buitenlandse Zaken (beleidsnotities, memo's, projectdocumentatie, Jaarplannen en Jaarverslagen, intranet enz.) als externe bronnen (Tweede Kamer documentatie, rapporten van adviesorganen, artikelen, boeken, internet/websites enz.). Het dossieronderzoek voor de deelstudies heeft plaatsgevonden op basis van een gestructureerde vragen- en aandachtspuntenlijst. Ook zijn interviews met sleutelpersonen en andere betrokkenen gehouden. Deze interviews zijn gehouden aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst. Daarnaast is in alle landen een korte evaluatiemissie uitgevoerd, zowel ter verificatie van eerder verkregen informatie als voor additioneel bronnenonderzoek.

Voor de inventarisatie van de door het DGIS gefinancierde onderzoeksactiviteiten is naast dossieronderzoek uitvoerig gebruik gemaakt van de twee financieel-administratieve systemen die tijdens de evaluatieperiode achtereenvolgens in gebruik waren bij het ministerie van Buitenlandse Zaken: het Midas en Piramide.

De evaluaties in Bolivia, Ghana, Mali, Tanzania en Vietnam zijn uitgevoerd door vijf externe Nederlandse consultants. Het IOB-coördinatieteam nam aan alle veldbezoeken deel. Het team voor de evaluatie van het samenwerkingsprogramma

in Zuid-Afrika bestond uit een lid van het IOB-coördinatieteam en een Zuid-Afrikaanse consultant.

De bevindingen zijn gebaseerd op een combinatie van dossierstudie, interviews en veldbezoek. Deelrapporten en het concepteindrapport zijn besproken met een referentiegroep van deskundigen en met IOB-collega's. Het eindrapport is geschreven door het IOB-coördinatieteam op basis van tussentijdse rapportage, deelrapporten, het ontvangen commentaar en eigen ervaringen, waarnemingen en inzichten opgedaan tijdens het evaluatieonderzoek.<sup>14</sup>

## 1.8 Kanttekeningen

Enkele kanttekeningen bij de uitvoering van de evaluatie en de presentatie van de bevindingen:

- 1) De context van de landen, waarin de MMRPs en de samenwerkingsverbanden tot stand zijn gekomen, en de realisaties van de onderzoeksprogramma's, zijn erg verschillend. Dit heeft ertoe geleid dat niet alle subvragen in alle gevallen op dezelfde wijze konden worden beantwoord. Dit heeft erin geresulteerd dat er geen volledige uniforme structuur van de hoofdstukken is, die de deelevaluaties behandelen (hoofdstukken 5 t/m 9).
- 2) De inventarisatie van de gefinancierde onderzoeksactiviteiten werd in twee opzichten bemoeilijkt:
  - In de onderzochte periode, 1990-2006, hanteerde het ministerie van Buitenlandse zaken drie verschillende registratiesystemen: tot 1992 het FOS-systeem, van 1992 tot 2003 'Midas' en vanaf 2003 'Piramide'. Dit heeft in eerste instantie lacunes en incoherenties in de data veroorzaakt. Ten behoeve van de inventarisatie zijn uiteindelijk voor de uitgaven vóór 2003 de bedragen in Midas gebruikt, voor de uitgaven na 2003 de bedragen in Piramide.
  - Voor de inventarisatie is gebruik gemaakt van CRS-code, Dimensie en Beleidskenmerk.<sup>15</sup> In zowel Midas als Piramide wordt aan elke activiteit die het DGIS financiert een CRS-code gegeven. Van de twee kenmer-

<sup>14</sup> Zie bijlage 4, 'Organisatie van de evaluatie' voor details; uitsluitend beschikbaar op de IOB-website.

<sup>15</sup> De afkorting CRS staat voor Creditor Reporting System en is een internationale, in DAC verband overeengekomen, code. Dimensie en Beleidscomponent zijn kenmerken die binnen het ministerie worden gebruikt. Onderzoeksactiviteiten met 'CRS-code Onderzoek' betreffen activiteiten die voor 100% uit onderzoek bestaan. Activiteiten met een 'Dimensie Onderzoek' of 'Beleidskenmerk Onderzoek' zijn activiteiten die slechts voor een (per activiteit wisselend) deel op onderzoek betrekking hebben.



ken, Dimensie en Beleidskenmerk, werd Dimensie alleen in het Midas gebruikt (vóór 2003), Beleidskenmerk alleen in Piramide (na 2003). De CRS-codering werd in 1996 gewijzigd en het ministerie van Buitenlandse zaken is hier in 2002, met terugwerkende kracht, op overgegaan. Hierdoor hebben de meeste activiteiten in Midas twee CRS-codes: een oude en een nieuwe.

Op basis van een diepgaand onderzoek en met behulp van steekproeven zijn uiteindelijk uitgavendata verkregen die, binnen aangegeven marges, betrouwbare gegevens verschaffen over de omvang van de Nederlandse uitgaven voor onderzoek in ontwikkelingssamenwerking in de periode 1992-2006 (zie hoofdstuk 3). Gedetailleerde informatie over de onderzoeksuitgaven is opgenomen in bijlage 9, 'Overzicht gefinancierde onderzoeksactiviteiten 1992-2005' (uitsluitend beschikbaar op de IOB-website).

- 3) Door beleidswijzigingen en reorganisaties is de naamgeving van het onderdeel van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken dat verantwoordelijk was voor de implementatie van het onderzoeksbeleid meer dan eens gewijzigd. In 1991 werd het Speerpunt(programma) Onderzoek gecreëerd, in ambtelijk jargon DST/SO genoemd. Enkele jaren later werd de naam gewijzigd in DCO/OZ en weer later in DCO/OC. Om redenen van vereenvoudiging is er voor gekozen om dit onderdeel van het ministerie zo veel als mogelijk is aan te duiden met 'het DGIS-onderzoeksbureau' of 'het Onderzoeksbureau'.

In de uitvoering van het beleid speelden het DGIS-onderzoeksbureau en de in 1991 benoemde Onderzoekskoördinator een centrale rol. De MMRPs en de meeste samenwerkingsverbanden vielen *de facto* onder de gedeelde verantwoordelijkheid van het hoofd van het Onderzoeksbureau en de Onderzoekskoördinator. Laatstgenoemde ging in 1998 met pensioen en werd niet vervangen. In dit rapport worden de activiteiten van de twee meestal niet gescheiden. Waar in de tekst 'Speerpunt Onderzoek' of 'Onderzoeksbureau' wordt vermeld, wordt vaak ook de Onderzoekskoördinator bedoeld, zonder dat dit nadrukkelijk wordt vermeld.

- 4) In 2005, na de aanvang van de evaluatie, verscheen de nieuwe onderzoeksnotitie *Onderzoek in ontwikkeling*. In het onderdeel 'beleidsontwikkelingen' is aandacht aan deze beleidsnotitie gegeven. Hoofdredeken hiervoor waren de behoefte de lezer(es) optimaal te informeren over relevante actuele beleids-

ontwikkelingen en het praktische nut van een vergelijking van de voornaamste bevindingen van de evaluatie met de doelstellingen van de nieuwe onderzoeksnotitie. Uitdrukkelijk zij vermeld dat noch de beleidsintenties noch de uitwerking van de beleidsnotitie zijn geëvalueerd.

- 5) Bijna tegelijk met het begin van de evaluatie (na de goedkeuring van de terms of reference) nam het DGIS ingrijpende besluiten over het onderzoeksbeleid; de opmerkelijkste daarvan was de beëindiging, op zeer korte termijn, van de financiering en het beheer van de MMRPs door 'Den Haag'. Het besluit had een negatieve invloed op de sfeer waarin de deelevaluaties en veldmissies plaatsvonden in Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam. Door de stopzetting van de financiering door 'Den Haag' gaat de evaluatie van de MMRPs niet in op ontwikkelingen van de programma's na die datum. Wel is informatie toegevoegd over de status van deze innovatieve onderzoeksprogramma's eind 2006.

## 1.9 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de voorbereiding en inhoud van de beleidsnota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* van 1992 alsmede enkele reacties op de beleidsvoornemens. Hoofdstuk 3 reconstrueert en analyseert het onderzoeksbeleid van 1992 en gaat in op de beleidsuitvoering alsmede relevante beleidsontwikkelingen in de periode 1992-2006. Hoofdstuk 4 bevat een algemene uiteenzetting van de achtergrond, opzet en kenmerken van de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's. Het geeft ook een korte samenvatting van de MMRPs in de landen die niet het onderwerp van de IOB-evaluatie waren (Bangladesh, Egypte, India, Nicaragua en Oeganda).

De hoofdstukken 5 t/m 8 hebben betrekking op achtereenvolgens Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam en bevatten de resultaten van de evaluatie van de meerjarige onderzoeksprogramma's in deze landen. Ook zijn in elk van deze vier landen een aantal onderzoeksprojecten en -programma's onderzocht op de vernieuwende kenmerken van het onderzoeksbeleid van 1992. Hoofdstuk 9 presenteert de resultaten van de evaluatie van twee 'symmetrische samenwerkingsverbanden', tussen Ghana en Nederland en tussen Zuid-Afrika en Nederland.

In de hoofdstukken 5 t/m 9 worden de specifieke evaluatievragen met betrekking tot de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's en de samenwerkingsverbanden beantwoord. Hoofdstuk 10 geeft een synthese en beantwoordt

de centrale evaluatievragen, onder meer betrekking hebbend op de relevantie, efficiëntie en effectiviteit van de onderzoeksactiviteiten en de duurzaamheid van de resultaten. Ook wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag ‘Heeft de interne organisatie van het ministerie van Buitenlandse zaken adequaat gefunctioneerd bij de beleidsuitvoering?’. Tenslotte verschaft dit hoofdstuk inzicht in de rol van de Nederlandse onderzoekswereld in de beleidsontwikkeling en -uitvoering (1990-2006).

De hoofdbevindingen van de evaluatie en de hieruit voortvloeiende aandachtspunten worden ook samen met een Engelstalige samenvatting van het evaluatierapport in een afzonderlijk document gepresenteerd.



## 2 De nota Onderzoek en ontwikkelings-samenwerking 1992: Voorbereiding, Organisatie en Inhoud

De nota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* was de eerste in zijn soort. Niet eerder had een aparte beleidsnota over het onderzoeksbeleid binnen ontwikkelings-samenwerking het licht gezien. Eind juni 1992 stelde de Ministerraad de nota vast, waarna de minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk deze toezond aan de Tweede Kamer.<sup>16</sup> Het mondelinge overleg met de vaste Commissie voor Ontwikkelingssamenwerking op 9 december 1992<sup>17</sup> leidde niet tot wijzigingen, zodat de weg vrij was voor de minister om zijn beleidsintenties te realiseren.

### 2.1 Prelude voor onderzoeksbeleid 1992

Al voor zijn tweede aantreden als minister, had Jan Pronk blijk gegeven van zijn interesse in onderzoek in ontwikkelingssamenwerking. Hij speelde een actieve rol op de conferentie in Groningen in maart 1989 over *Research and development cooperation - the role of the Netherlands*, waar werd gediscussieerd over de vraag hoe het door Nederlandse universiteiten verrichte ontwikkelingsonderzoek zou kunnen worden verbeterd.<sup>18</sup> Pronk toonde zich voorstander van onderzoek dat geïdentificeerd werd door actoren in ontwikkelingslanden. Hij benadrukte dat ook

<sup>16</sup> Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 30 juni 1992.

<sup>17</sup> *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking*, Verslag van een mondelinge overleg, vastgesteld 4 februari 1993, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22 688, nr. 4.

<sup>18</sup> C. Schweigman en U.T. Bosma (eds), *Research and development cooperation - The role of the Netherlands* (Amsterdam, 1990).

bij onderzoeksactiviteiten macht en machtsverhoudingen in het spel zijn die in de besluitvorming over financiering betrokken dienden te worden.<sup>19</sup>

In de beleidsnota *Een Wereld van Verschil* die een jaar na zijn aantreden verscheen, werd aangekondigd dat ‘onderzoek’ een van de prioriteiten van het beleid zou worden. Dat was volgens de nota nodig om de bestaande ongelijke toegang tot wetenschappelijke kennis in de wereld tegen te gaan en om het beleid van ontwikkelingssamenwerking te voeden en te sturen. De onderzoekscapaciteit van ontwikkelingslanden moest versterkt worden, zodat men daar onderzoek kon doen ten behoeve van de eigen ontwikkeling en tevens tegenwicht zou kunnen bieden aan onderzoekers en onderzoeksinstituten in het rijke Noorden. In een interview in het Parool van 22 juni 1991 liet de minister geen misverstand bestaan over zijn voornemens:

*‘Ik ga het hele onderzoeksbeleid behoorlijk veranderen. Ik wil bij het beleid meer gebruik maken van onderzoek, dus dat moet relevanter worden. Verder wil ik meer nadruk op sociaal-wetenschappelijk onderzoek en minder op technologisch onderzoek. En ik wil meer langdurig onderzoek naar veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden. En tenslotte wil ik minder Nederlands onderzoek en juist versterking van onderzoekscapaciteit in de ontwikkelingslanden. Dat is bij elkaar een radicaal ander beleid dan de projectonderzoeken die bij Nederlandse professoren vandaan komen.’<sup>20</sup>*

Nationaal en internationaal stond onderzoek in die tijd prominent op de agenda. De bovengenoemde conferentie in Groningen illustreert dat al. Daarnaast getuigt de instelling van de Raad van Advies voor Wetenschappelijk Onderzoek Ontwikkelingslanden in 1977<sup>21</sup> van nationale belangstelling voor het thema. De Raad stelde de minister in een advies van 1990 o.a. voor om meerjarige thematische onderzoeksprogramma’s op te zetten. Ook uitkomsten van discussies in internationale fora zijn in het onderzoeksbeleid van 1992 terug te vinden. Zo riep de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in oktober 1989 op tot meer aandacht voor opbouw van nationale capaciteit in wetenschap en technologie in ontwikkelingslanden, via een proces dat vooral aansluit bij *demand-driven priorities* en een endogene ontwikkeling stimuleert.<sup>22</sup>

19 Zie voor een uitvoerig verslag van de conferentie bijlage 6, ‘De aanzet tot een nieuw onderzoeksbeleid 1990-1992’; uitsluitend beschikbaar op de IOB-website.

20 Het Parool, *Pronk gaat vooral in Nederland bezuinigen*, Zaterdag 22 juni 1991. Zie ook de bijlage ‘De aanzet tot een nieuw onderzoeksbeleid 1990-1992’, beschikbaar op de IOB-website.

21 Zie bijlage 5, ‘De nationale en internationale context vóór 1990’, beschikbaar op de IOB-website.

22 United Nations, General Assembly, *Implementation of the Vienna Programme of Action on Science and Technology for Development*, A/RES/44/14, 42nd plenary meeting, 26 October 1989. Zie verder bijlage 5, ‘De nationale en internationale context vóór 1990’, beschikbaar op de IOB-website.

Verdere uitleg over de achtergronden van het Nederlandse beleid voor onderzoek in ontwikkelingssamenwerking van 1992 staat in de bijlagen *De nationale en internationale context vóór 1990* en *De aanzet tot een nieuw onderzoeksbeleid 1990-1992* (beschikbaar op de IOB-website). Dit hoofdstuk concentreert zich om te beginnen op de voorbereidingen voor het beleid en op de inhoud van de nota; het tweede deel van het hoofdstuk gaat in op de reactie op de beleidsvoornemens van diverse groepen belanghebbenden in Nederland.

## 2.2 Voorbereidingen en institutionele kaders

De voorbereidingen voor een nieuw onderzoeksbeleid vonden op het departement vanaf 1990 plaats. Als onderdeel daarvan werd een inventarisatie gemaakt van de door het DGIS gefinancierde onderzoeksactiviteiten. Deze wees uit dat er in 1990 ruim Dfl 124 miljoen (EUR 56,2 miljoen) aan onderzoeksactiviteiten werd besteed, dat de gemiddelde kosten van een project ruim drie miljoen gulden (EUR 1,36 miljoen) waren en dat de gemiddelde looptijd bijna vijf jaar was. Naast dergelijke feitelijke bevindingen toonde de inventarisatie ook aan dat er weinig zicht bestond op de onderzoeksbehoeften in de betrokken ontwikkelingslanden.

Om het nieuwe onderzoeksbeleid ruim baan te geven en niet te belasten met teveel lopende verplichtingen, besloot de minister medio 1991 tot een tijdelijke opschorting van aanvragen voor nieuwe onderzoeksprojecten. Dit besluit en de uitspraken van de minister zoals opgetekend in het Parool, leidden tot onrust in de onderzoekswereld en in het parlement. In november 1991 werd tijdens het debat over de Memorie van Toelichting bij de begroting 1992 van het ministerie van Buitenlandse zaken door Erica Terpstra (VVD) een motie ingediend, die Kamerbrede instemming en steun verkreeg (CDA, PvdA, VVD, D66, SGP, GL, GPV, RPF). Hierbij verbood de Tweede Kamer de minister om fundamentele wijzigingen aan te brengen in het internationale onderzoek- en onderwijsbeleid zonder dat discussie daarover had plaatsgevonden met het parlement aan de hand van een nieuwe nota.<sup>23</sup> Met andere woorden, de financiering van lopende onderzoeksprojecten diende gecontinueerd te worden en voorstellen voor nieuwe onderzoeksprojecten dienden in behandeling te worden genomen, in elk geval totdat het nieuwe beleidsvoorstel door de Kamer zou zijn besproken.

Medio 1991 waren de contouren van het beleid zichtbaar en was het institutionele kader op z'n plaats. Het kader was het resultaat van beslissingen die de

<sup>23</sup> Zie Verslag 27 november 1991, motie nr. 29, kamerstuk 22 300-V.

minister al in juli 1990 had genomen, nog voor de bespreking van de nota *Een Wereld van Verschil* met de Tweede Kamer. Het legde een fundament voor het toekomstige onderzoeksbeleid en bestond uit: het Speerpunt Onderzoek, de Onderzoekscoördinator, en de Projecten Commissie Onderzoek.

Het Speerpuntprogramma Onderzoek werd belast met de algemene taken van themavoering en programmabeheer. Het zou zich gaan concentreren op de opbouw en inrichting van de meerjarige onderzoekprogramma's. Daarnaast was het de taak van het Speerpuntprogramma om verkennend onderzoek te laten verrichten op het gebied van prioritaire thema's van de Nederlandse hulp, om experimentele projecten op te zetten, om onderzoek in diverse ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's beter op elkaar af te stemmen door middel van technische advisering, om onderzoeksresultaten terug te koppelen naar beleid en uitvoering, en om te participeren in internationale initiatieven.

De functie van Onderzoekscoördinator werd in 1991 gecreëerd. De Onderzoekscoördinator droeg de (eind)verantwoordelijkheid voor het overkoepelende DGIS-onderzoeksbeleid. Hij kreeg een beleidsinitiërende rol; het Speerpuntprogramma meer een beleidsuitvoerende.

De Projecten Commissie Onderzoek<sup>24</sup> kreeg tot taak de voorstellen voor financiering van onderzoeksprojecten aan het onderzoeksbeleid te toetsen en de minister te adviseren over de financiering ervan. Voorzitter van deze commissie was de nieuwe Onderzoekscoördinator, die via de technische advisering over de projectvoorstellen werd bijgestaan door het Speerpunt Onderzoek. In de praktijk was er sprake van een goed samenspel tussen de voorzitter van de PCO en het Speerpunt Onderzoek. Mede door deze opzet was de regie voor de uitvoering van het beleid direct in handen van de minister.

### 2.3 Inhoud van de onderzoeksnota 1992

De nota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking*, die in juni 1992 verscheen, belichtte de visie achter het beleid en schetste een (soms uitvoerig) beeld van de programma's en middelen om het beleid te realiseren. Hier volgt een samenvatting van de hoofdpunten:

---

<sup>24</sup> De PCO was een nieuwe commissie. Voor 1991 bestond er alleen een algemene projecten commissie die belast was met besluiten over financiering van projecten, onder voorzitterschap van Plv DGIS. In 1991 werd de functie van deze commissie teruggebracht van een besluitvormende tot een adviserende, dat wil zeggen dat de minister in laatste instantie besliste over de aanvragen. Naast de algemene projecten commissie werd er een speciale commissie ingesteld voor de onderzoeksprojecten, de PCO, met eveneens een adviserende functie.



### 2.3.1 Inzichten en uitgangspunten

De kern van het nieuwe onderzoeksbeleid was al beschreven in de nota *Een Wereld van Verschil* van 1990:

*‘Het wetenschappelijk onderzoekspotentieel en de wetenschappelijke kennis zijn in vergaande mate geconcentreerd in het rijke Noorden en gelieerd aan belangen in het Noorden. In een tijd waarin het belang van wetenschappelijke kennis voor economische, technologische en sociale ontwikkeling toeneemt, dienen ontwikkelingslanden de beschikking te hebben over eigen onderzoekscapaciteit. Als tegenwicht tegen een Noordelijk wetenschapsbedrijf met wereldwijde pretenties zijn in het Zuiden een eigen vraagstelling, eigen ontwikkeling van wetenschappelijke kennis en toepassing noodzakelijk.’<sup>25</sup>*

Dit inzicht leidde tot de volgende hoofddoelen van het onderzoeksbeleid: 1) het leveren van een bijdrage aan het continue proces van vorming en bijstelling van kennis omtrent veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden, en 2) het opbouwen of versterken van onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden. De nieuwe meerjarige onderzoeksprogramma’s werden de belichaming van deze prioriteiten, maar ook in andere onderdelen van het beleid kwamen zij centraal te staan.

Het type onderzoek dat Nederland voor ogen stond zou lokatiespecifiek moeten zijn en multidisciplinair in plaats van thematisch of sectoraal, dat wil zeggen dat problemen in hun samenhang gezien moesten worden op basis van een integrale visie op de lange termijn dynamiek van ontwikkelingsprocessen ter plaatse. De achterliggende gedachte was dat dit de doorstroming van onderzoeksresultaten naar beleid en uitvoering ten goede zou komen en zodoende de functionaliteit van onderzoek zou vergroten. Lokatiespecifiek onderzoek zou ook de inbreng van gebruikers vergemakkelijken; zij kunnen participeren bij het vaststellen van de onderzoeksagenda. Nederland verkoos een vraaggerichte boven een aanbodgerichte benadering, een procesmatige in plaats van een projectmatige aanpak.

Bovenstaande keuzen hielden in dat eerst gekeken zou worden welke onderzoekers en onderzoeksinstellingen in de regio het onderzoek kunnen uitvoeren, om vervolgens na te gaan welke hoogwaardige Noordelijke instellingen, in het bijzonder Nederlandse, ingeschakeld zouden kunnen worden. Nederland sloot aan bij een internationale discussie over een arbeidsverdeling op onderzoeksgebied, die ging over de vraag welk onderzoek internationaal of in het Noorden moest plaatsvinden en wat in de ontwikkelingslanden zelf gedaan kon worden.

<sup>25</sup> Beleidsnota *Een Wereld van Verschil*, 1990, paragraaf 10.6.

### 2.3.2 Internationale en multilaterale samenwerking

Internationale coördinatie moest, volgens de nota, een belangrijke pijler van het Nederlandse beleid worden. Dat betekende dat internationaal overeenstemming moest worden bereikt over vraagbepaling en prioriteitstelling, en dat de gemeenschap van landen op aanwijzing van het Zuiden zou vaststellen welk onderzoek het meest noodzakelijk was. Als Nederlandse beleidsuitgangspunten bij dit internationale overleg formuleerde de nota dat i) beleid en programma's van multilaterale instellingen optimaal rekening houden met de behoeften van ontwikkelingslanden, ii) deze landen actief betrokken zijn bij beleid en programma's van de instellingen, en iii) toegang krijgen tot Noordelijke onderzoeksresultaten, iv) de inzet van Zuidelijke deskundigheid in internationale onderzoeksprogramma's wordt bevorderd, evenals v) de inzet van ontwikkelingsgerichte Nederlandse deskundigheid in internationale onderzoeksprogramma's.

De nota kondigde aan dat het thematische en sectorale onderzoek bij voorkeur in multilateraal verband zou worden uitgevoerd. Onderzoeksinitiatieven van multilaterale instellingen kregen ondersteuning als zij in overeenstemming waren met de doelstellingen van het Nederlandse OS-beleid. Op twee gebieden was, volgens de nota, reeds sprake van een uitgewerkt Nederlands onderzoeksbeleid: het internationale onderzoek op het gebied van gezondheidszorg en het internationale landbouwkundig onderzoek.

Als voorbeeld werd de *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR) genoemd. De Nederlandse steun aan de CGIAR werd gecontinueerd in het licht van de uitgangspunten en doelstellingen van het nieuwe onderzoeksbeleid. Bij onderzoek op het gebied van de gezondheidszorg noemde de nota een multilaterale aanpak essentieel om tot een vraaggerichte benadering te komen. Speciaal genoemde programma's waren hier het UNDP/WHO *Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases*, het *Global Action Programme on Aids*, en het *Children's Vaccine Initiative*.

Verder werden plannen geopenbaard om in de voorliggende jaren een onderzoeksbeleid uit te werken op het gebied van werkgelegenheid en kleinschalige bedrijvigheid, energie-onderzoek en milieuvriendelijke technologieontwikkeling, en macrovraagstukken zoals de internationale overleg- en besluitvormingsstructuren, de grondstoffenproblematiek en het schuldenvraagstuk.

### 2.3.3 Bilaterale samenwerking

#### *De meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's*

In het bilaterale programma werd een nieuw 'instrument' geïntroduceerd: de meerjarige, brede en locatiespecifieke multidisciplinaire onderzoeksprogramma's (MMRPs). Er werd gezegd dat zij - 'na een aanvankelijke innovatieve en katalyserende fase' - onderdeel zouden worden van de reguliere ontwikkelingssamenwerking met programma- en regiolanden. Met dat laatste zou de betrokkenheid van de landen- en regiobureaus binnen het DGIS toenemen. De nota gaf expliciete erkenning aan de adviezen van de RAWOO en aan de aanbevelingen van de eerste Groningen conferentie (1989), die de basis vormden voor de filosofie van deze MMRPs.

Als redenen voor de introductie van de MMRPs werden genoemd:

- de noodzaak van eigen onderzoekscapaciteit van ontwikkelingslanden,
- de erkenning van de relevantie van een vraaggerichte benadering,
- de noodzaak van beter inzicht in veranderingsprocessen,
- het locatiespecifieke karakter van deze veranderingsprocessen,
- de noodzaak van multidisciplinair onderzoek (in tegenstelling tot sectoraal c.q. thematisch en/of monodisciplinair),
- de vanzelfsprekende nexus vraaggerichtheid, programmatische benadering en lange termijn financiering,
- de noodzaak van een participatieve benadering, waarin vertegenwoordigers van beleidsinstituten en maatschappelijke groeperingen betrokken zouden worden bij de vraagarticulatie om de doorstroming van onderzoekresultaten te bevorderen.

Het doel van de MMRPs werd omschreven als '(...) een bijdrage te leveren aan onderzoek en onderzoekcapaciteit gericht op inzicht in veranderingsprocessen ten behoeve van duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding, milieu en genderproblematiek in een specifieke regio of streek waar de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking actief is.'

De kenmerken van de programma's, die volgens de nota ook als doelstellingen kunnen worden gezien, zijn:

- het zelfstandig ontwikkelen van een onderzoeksagenda, onder verantwoordelijkheid van een lokaal programmabestuur,
- multidisciplinaire vraagstelling,

- betrokkenheid van beleidsmakers overheid, NGOs en vertegenwoordigers van basisbewegingen bij opzet en richtingbepaling van de programma's, voor een optimale afstemming van onderzoek op maatschappelijke vragen,
- betrokkenheid van vertegenwoordigers Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten en-beleid, voor doorstroming van onderzoeksresultaten naar beleid en uitvoering en voor inbreng onderzoeksvragen uit beleid en uitvoering in de onderzoeksagenda,
- inbedding in nationale en internationale onderzoeknetwerken,
- versterking van bestaande onderzoekscapaciteit,
- procesmatige aanpak,
- initiatief en verantwoordelijkheid voor uitvoering zoveel mogelijk bij betrokkenen in ontwikkelingslanden.

#### *Andere bilaterale onderzoeksactiviteiten*

De nieuwe MMRPs hadden niet de bedoeling de bestaande projecten te vervangen. Specifieke onderzoeks- en capaciteitsversterkende projecten zouden gefinancierd blijven worden, als middel ter verbetering van de kwaliteit van beleid en activiteiten die gericht zijn op armoedebestrijding, duurzaam milieubeheer en verbetering van de positie van vrouwen. Deze projecten waren mogelijk in alle bilaterale samenwerkingslanden, ook in die waar MMRPs tot stand kwamen.

De Speerpuntprogramma's Vrouwen & Ontwikkeling, Stedelijke Armoedebestrijding en Milieu moesten elk een deel van hun fondsen (gedacht werd aan 10%) gebruiken voor de financiering van onderzoek op de eigen thema's, waarbij het Speerpunt Onderzoek hen zou adviseren. Hetzelfde zou gelden voor de landen/regioprogramma's, waarbij 5% van hun fondsen te besteden aan onderzoek een startpunt zou kunnen zijn. Waar onderzoek reeds boven de 5% was, moest gestreefd worden naar 10%.

Om tegemoet te komen aan de wens van de Nederlandse universiteiten en de instellingen van Hoger Onderwijs werden de criteria verruimd van het Medefinancieringsprogramma voor Hoger Onderwijssamenwerking (MHO). Binnen de samenwerkingsverbanden van de Nederlandse instellingen met instellingen in ontwikkelingslanden werden nu, naast onderwijs-, ook onderzoeksactiviteiten mogelijk. Deze verruiming van de criteria van het onderwijsprogramma was mede bedoeld om de weerstand van de Nederlandse instellingen tegen het vernieuwde beleid weg te nemen.

### Onderzoeksdoelbijdragen en programmafinanciering

Naast ondersteuning van onderzoek in ontwikkelingslanden zelf en van de onderzoekscapaciteit in de landen, bood het beleid ook ruimte aan twee soorten onderzoek die voor het Nederlandse beleid belangrijk werden gevonden. Het ging hier om i) beleidsondersteunend of beleidskritisch onderzoek, en ii) strategisch onderzoek. Voorstellen voor beleidsondersteunend dan wel -kritisch onderzoek zouden kunnen worden gedaan door DGIS-afdelingen (inclusief DGIS/SA en IOV<sup>26</sup>), ambassades, de adviesraden (RAWOO, NAR), het parlement en onderzoekers. Uitvoering zou, afhankelijk van de grootte van de activiteit, aan onderzoeksinstellingen kunnen worden uitbesteed of dienen te worden aanbesteed. Voor dit soort onderzoeksactiviteiten gold dus niet het principe dat de vraag naar een bepaald onderzoek afkomstig moest zijn uit het Zuiden.

Ook was financiering mogelijk van institutionele of programmatische vormen van onderzoek op bepaalde onderwerpen, zoals de steun aan de Stichting Tropenbos, de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvraagstukken (SOW), de subsidie van het Nederlandse ontwikkelingsgerichte tropenonderzoek via de NWO-stichting WOTRO, en subsidies aan onderzoeksinstituten in Nederland.

### De rol van Nederlandse onderzoekers in het beleid van 1992

Uit het bovenstaande blijkt dat de inzet van Nederlandse onderzoekers en de toekenning van middelen aan door hen geïnitieerd onderzoek niet meer vanzelfsprekend was. Toch betekende de vraaggerichte benadering niet dat Nederlandse onderzoekers en onderzoeksinstellingen uitgesloten zouden worden van de uitvoering van door het DGIS gefinancierde onderzoeksactiviteiten. Samengevat stonden voor de inzet van de Nederlandse capaciteit de volgende mogelijkheden ter beschikking:

- het Medefinancieringsprogramma Hoger Onderwijssamenwerking (conform de criteria van de nota *Ontwikkelingssamenwerking en onderwijs in de jaren '90 van 1992*),
- de inschakeling van Nederlandse onderzoekers/-instellingen ter ondersteuning bij de te creëren MMRPs,
- de inschakeling van Nederlandse onderzoekers/-instellingen bij multilaterale onderzoekprogramma's (m.n. ingeval van het CGIAR en het Tropical Diseases Programme),
- de subsidie aan de WOTRO voor ontwikkelingsgericht tropenonderzoek,

26 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, de voorganger van het huidige IOB.

- de subsidies aan Nederlandse onderzoeksinstituten (zowel de Internationale Onderwijsinstellingen als SOW-VU, Stichting Tropenbos, Stichting TOOL),
- de financiering van thematische onderzoekprogramma's (hier vielen bv IDPAD<sup>27</sup> en het Stimuleringsprogramma Biotechnologie onder),
- de financiering van beleidsgericht onderzoek.

## 2.4 Reacties op de beleidsvoornemens

Na de schets van het karakter en de inhoud van het onderzoeksbeleid, met in de inleiding al enkele verwijzingen naar de reacties die dit oproep, richt de tweede helft van dit hoofdstuk zich op een vergelijking van het beleid voor en na 1992, op analyses die de haalbaarheid van het beleid in twijfel trokken en op commentaar uit de kring van de belanghebbenden.

### 2.4.1 Het oude vs het nieuwe beleid

Een centraal punt in de discussies over onderzoek en ontwikkeling die op nationaal en internationaal niveau werden gehouden was de groeiende kenniskloof tussen rijke en arme landen. Een algemeen aanvaarde oplossing hiervoor was dat de onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden versterkt moest worden. In de debatten bleek echter verschil van mening over de aanpak daarvan: de aanbodgestuurde vs de vraaggerichte benadering.

Tot 1990 was de beleidslijn in Nederland dat de onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden het beste kon worden opgebouwd c.q. versterkt door gebruik te maken van de sterke kanten van het Nederlandse aanbod op dit gebied. Het beleid kenmerkte zich door losse projecten die niet veel interactie bevatten tussen onderzoekers en beleid. Dat kenmerk werd tijdens de interne studiedag van het DGIS over het nieuwe onderzoeksbeleid, in februari 1991, door Louk de la Rive Box het praxeologisch tekort genoemd, de kloof tussen de werelden van onderzoek en internationale samenwerking.<sup>28</sup> Daar tegenover stond de wens dat onderzoek voor ontwikkelingssamenwerking meer beleidsrelevant en oplossingsgericht zou zijn, waarvoor meer dialoog tussen de verschillende groepen nodig werd geacht.

27 Het Indo-Dutch Programme of collaboration in the social sciences on Alternatives in Development (IDPAD), sinds 1980 operationeel.

28 'Praxeologie is volgens Van Lier (1980) de theorie van de toepassing van kennis en in het bijzonder de leer van de toepassingen van wetenschappelijke kennis in de formulering, beschrijving en mogelijke oplossing van maatschappelijke vraagstukken.' Louk de la Rive Box, in: *Onderzoek en beleid in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* (red. Leen Boer), p. 10 (ministerie van Buitenlandse Zaken, DGIS/DVO, 1991).

Een ander punt van kritiek op het onderzoeksbeleid van voor 1990 was het aanbodgerichte karakter ervan, gepaard gaande met overheersing van onderzoekers en instituten uit het 'Noorden'. Tal van Nederlandse onderzoekers bestreden deze kritiek, ook al werd erkend dat in de jaren '70 en '80 bewindslieden voor ontwikkelingsamenwerking en beleidsambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken soms erg gemakkelijk subsidieaanvragen van Nederlandse onderzoekers en onderzoeksinstituten hadden goedgekeurd. Dat lag in de lijn van de heersende opvatting dat gebruik diende te worden gemaakt van (de sterke kanten van) het Nederlandse aanbod op het terrein van onderzoek. Een andere verklaring voor de soepele goedkeuringen is dat in deze periode binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken weinig expertise bestond op het gebied van onderzoek, waardoor Nederlandse onderzoekers nagenoeg geen weerwoord ontmoetten bij het indienen van voorstellen tot financiering van onderzoeksprojecten.

Op deze punten wilde de minister het beleid ingrijpend veranderen. Hij benadrukte dat de keuze van het type onderzoek en het te onderzoeken onderwerp gedaan moest worden door de betrokkenen in ontwikkelingslanden. Zij waren in zijn visie verantwoordelijk voor het vaststellen van de onderzoeksagenda en de uitvoering van het onderzoek, dat gericht zou zijn op de oplossing van praktische problemen. Hieruit vloeide voort dat het onderzoek locatiespecifiek, multidisciplinair en participatief diende te zijn, en dat de samenwerking tussen rijke en arme landen een meerjarig karakter moest krijgen. De minister benadrukte dat onderzoek dat zich op de juiste, relevante probleemgebieden in ontwikkelingslanden richt, het beste zou bijdragen aan onderbouwning en kwaliteitsverbetering van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Veel ideeën van de minister kwamen overeen met nationale en internationale opvattingen over onderzoek en ontwikkeling. Sommigen menen dat zijn ideeën zelfs ingrijpender hervormingen inhielden dan het internationale gedachtegoed van die tijd.<sup>29</sup> Door open te staan voor vernieuwende ideeën en door gehoor te geven aan de internationale oproep van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (1989) keek de minister verder dan het nationale, Nederlandse belang. Overigens niet zonder tegenkrachten te ontmoeten, zowel binnen het departement als daarbuiten. Terwijl hij complimenten ontving voor zijn treffende analyse van de problematiek en zijn ambitieuze keuze uit de opties om deze aan te pakken, waren er ook kanttekeningen over de haalbaarheid ervan. Het zoge-

29 Bron: Interviews met voormalige medewerkers van het Speerpunt Onderzoek.

noemde ‘Ganuza-dilemma’ en de door Lolle Nauta beschreven ontwikkelingsparadox vatten de kritische noten goed samen.

#### 2.4.2 Het ‘Ganuza-dilemma’ en Nauta’s ontwikkelingsparadox

Het ‘Ganuza-dilemma’ werd op de eerste Groningen conferentie (1989) naar voren gebracht door Enrique Ganuza. Jan Pronk, die als Kamerlid aan de conferentie deelnam, gaf aan het dilemma de naam van de eerste spreker. Het dilemma heeft betrekking op de vraag of de uiteenlopende belangengroepen in ontwikkelingslanden op evenwichtige wijze een onderzoeksagenda kunnen vaststellen. Pronk vroeg zich af hoe donorlanden kunnen vermijden om zelf de prioriteiten te stellen als er geen consensus is binnen het betreffende ontwikkelingsland. Wie zijn degenen die de ‘vraag’ formuleren?

*‘The pertinent question underlying many of the discussions is, how can researchers and policy makers from abroad contribute to such a harmonious political climate within developing countries? How can they solve the dilemma of choosing priorities where there is no consensus in the developing country itself among scientists and the economic and political communities? I will call this the ‘Ganuza-dilemma’.’<sup>30</sup>*

Eén van de mogelijkheden om in de praktijk met het ‘Ganuza-dilemma’ om te gaan vond Jan Pronk terug in de aanpak van ‘voorwaardelijke vraaggerichtheid’ van SAREC.<sup>31</sup> Deze bestaat eruit om in ontwikkelingslanden allereerst degenen te identificeren die gebaat zijn bij een specifiek onderzoeksprogramma, om vervolgens onderzoekers te identificeren die nauwe banden hebben met deze belanghebbenden en om tenslotte als donor hun prioriteiten te accepteren en te financieren.

Lolle W. Nauta ging hier op de tweede Groningen conferentie in 1992 op door. Hij vond het een mooie gedachte om de onderontwikkelde partners prioriteiten te laten stellen, maar hij vroeg zich af of de uiteenlopende belangen van de bewoners van deze landen voldoende vertegenwoordigd zouden kunnen worden in de onderzoeksprioriteiten. Immers, in ieder land zijn conflicterende belangen. Dat wat zeldzaam is in het Noorden, namelijk een creatieve samenwerking tussen markt, wetenschap en politiek, is vaak nog moeilijker te realiseren in het Zuiden,

<sup>30</sup> Development research never can be neutral: a conference review door J.P. Pronk, p. 169/170, in: Schweigman and Bosma (1990), pp. 168-174.

<sup>31</sup> SAREC is de afdeling voor samenwerking op het gebied van onderzoek van de Zweedse ontwikkelingssamenwerking SIDA.



waar de voorwaarden om op democratische wijze consensus te bereiken vaak ontbreken, zo stelde hij.

Nauta schetste de volgende ontwikkelingsparadox<sup>32</sup>:

- 1) middelen zijn schaars en er bestaat competitie rondom deze middelen,
- 2) er zijn twee partijen betrokken: partij A en partij B; A is meer ontwikkeld dan B,
- 3) partij A neemt een dubbel besluit: i) de afstand tussen A en B moet kleiner worden, en ii) het recht om over dit proces te beslissen en het te beheren komt in handen van B, die wordt uitgenodigd om te rapporteren over haar behoeften en over de benodigde middelen om de kloof te dichten.

De paradox ligt niet in punt i). Partij A kan goede redenen hebben om de afstand tot B kleiner te maken. Ook ligt de paradox niet in het feit dat partij A een deel van de middelen waardoor hij überhaupt in de leidende positie terecht is gekomen, namelijk wetenschappelijk onderzoek, wil overdragen aan partij B. Wetenschap is een belangrijke kracht voor ontwikkeling en landen hebben immers hun eigen capaciteit op dit gebied nodig.

De paradox ligt in punt ii): partij A heeft de meeste middelen, macht en kennis ter beschikking, maar zegt tegen partij B: jij mag beslissen over de strijd om de schaarse middelen, jij mag jouw prioriteiten stellen. Om dit te kunnen doen heeft partij B eigenlijk een goed geoliede wetenschappelijke infrastructuur nodig, evenals een respectabele onderzoekscapaciteit. Het is immers dankzij de accumulatie van kennis en de opbouw van theorie en beleid dat A een voorsprong heeft op B. De paradox schuilt in het feit dat door de besluitvorming en het beheer in handen van B te plaatsen, A eigenlijk vooronderstelt dat B in feite reeds beschikt over wat A eigenlijk zou willen bewerkstelligen bij B.

Nauta meende dat de benadering in het onderzoeksbeleid gelijkenis vertoonde met de bovengeschetste situatie. Ontwikkelingslanden spelen een ondergeschikte rol in het ontwikkelingsproces, maar worden geacht te beslissen. Dat noemde hij

<sup>32</sup> Lolle W. Nauta, *The development paradox*, in: C. Schweigman and I.A. van der Werf, eds. *Development-related research collaboration, A second look at the role of the Netherlands* (1994, Royal Tropical Institute, the Netherlands), pp. 11-19.

de ‘development paradox’. ‘To be able to fulfil the demands made by A (-) party B would already have to be ‘developed’.’

Het virus van de ontwikkelingsparadox ligt volgens Nauta waarschijnlijk in het koloniale verleden, waardoor het publieke debat over ontwikkelingssamenwerking in Nederland nog steeds met grote moeite gevoerd wordt. Schuldgevoelens over dat verleden maken velen beducht voor paternalisme en bereid om de zuidelijke partners keuzevrijheid te geven. Nauta stelde dat schuldgevoelens contraproductief zijn en zouden kunnen leiden tot nieuwe vormen van afhankelijkheid. Het leggen van zeggenschap in handen van partner B is volgens hem in feite een vorm van dominantie, van verborgen macht, die vaak taaier is dan openlijke macht.

In de keuze van een ‘vraaggerichte benadering’, die de minister in de beleidsnota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* voor ogen stond, zit deze ontwikkelingsparadox verscholen. De beleidsuitvoering laat zien dat de paradox in de praktijk een belangrijke factor is gebleken, evenals het ‘Ganuja-dilemma’.

#### 2.4.3 Reacties van belanghebbenden in Nederland

Nederlandse belanghebbenden bij onderzoek in ontwikkelingssamenwerking waren talrijk en zij vertegenwoordigden verschillende interesses, samenhangend met hun institutionele achtergrond. Wat hen verenigde was hun belang bij continuering van een hoeksteen van het bestaande beleid, namelijk het aanbodgerichte karakter van de financiering van onderzoeksprojecten door ‘ontwikkelingssamenwerking’ (= het DGIS). Het dichtst bij de vernieuwende ideeën van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking stond de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, zoals blijkt uit het Advies van 1987 waarvan de minister belangrijke delen overnam. Ook nam hij de hiermee samenhangende conclusies van het DGIS-DGWB-RAWOO samenwerkingsproject van hetzelfde jaar over.<sup>33</sup>

Hoewel de RAWOO een deel van de beleidsvoornemens van de minister steunde was hij hierin niet unaniem. Bovendien bleek uit het Advies van 1991 inzake de organisatie van het onderzoeksbeleid in het kader van ontwikkelingssamenwerking dat de RAWOO niet meeging met de voortvarendheid van de minister om alles plotseling over de boeg van de (vraaggerichte) MMRPs te gooien. De Raad stond een meer gefaseerde aanpak voor waarin het aantal op te zetten MMRPs in een aanvangsfase zeer beperkt zou zijn: een of slechts enkele, wat nogal verschilde van de tien tot twaalf die de minister en de Onderzoekskoördinator beoogden.

---

33 Zie bijlage 5, ‘De nationale en internationale context vóór 1990’, beschikbaar op de IOB-website.

Het verst verwijderd van de ministeriële visie stonden de universiteiten en onderzoeksinstituten, die in de jaren '70 en '80 het leeuwendeel van de door het DGIS gefinancierde onderzoeksprojecten voor hun rekening namen. De Nederlandse onderzoekers waren door de onderzoeksnota weliswaar niet geheel uitgesloten van de uitvoering van door het DGIS gefinancierde onderzoeksprojecten - zelfs in principe niet van de uitvoering van de MMRPs - maar zij voelden zich toch sterk in de hoek gedreven, waarbij gevreesd werd dat de nieuw gecreëerde Projecten Commissie Onderzoek (PCO) een belangrijke en moeilijk te nemen hindernis zou kunnen zijn.

De minister aarzelde niet om soms de knuppel in het hoenderhok te gooien. Bij meer dan één gelegenheid nam hij in scherpe en soms provocerende bewoordingen stelling tegen de belangen van de Nederlandse onderzoekswereld waar deze naar zijn mening botsten met die van ontwikkelingslanden. De minister en de Nederlandse wetenschappelijke en onderzoekswereld kwamen dan ook al snel tegenover elkaar te staan. Ook de adviesorganen - waarvan de meeste samengesteld waren uit vertegenwoordigers uit deze (universitaire) wereld - bleken de vooruitstrevende ideeën van de minister niet altijd te delen. Bovendien stonden beleidsideeën van de minister op gespannen voet met de belangen die zijn collega's, de ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, vertegenwoordigden, te weten de belangen van de Nederlandse onderzoekswereld. Tenslotte had hij aanvankelijk ook het parlement tegen zich, zoals bleek uit de motie Terpstra in 1991 (zie paragraaf 2.2).

Een laatste, belangrijke groep belanghebbenden vormden de ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De beleidsnota van 1992 bevatte streefcijfers die gehaald moesten worden: de 5% doelstelling voor de programmalanden en -regio's en het 10% streefgetal voor de drie Speerpunten. Bovendien moesten de uit deze bronnen te financieren projecten voldoen aan de kenmerken van het nieuw afgekondigde onderzoeksbeleid - waarover het Speerpunt Onderzoek adviseerde, de Onderzoekskoördinator waakte en uiteindelijk de PCO en de minister beslisten.

Deze plannen konden niet meteen op ieders steun rekenen; diverse ambtelijke strubbelingen waren het gevolg. Bijvoorbeeld, bij de voorbereiding van de nieuwe serie landen- en regiobeleidsplannen voor de periode 1992-95 gaf de minister gedetailleerde aanwijzingen voor de onderzoekscomponent, die *en passant* tot een sterkere positie van het Speerpunt Onderzoek leidden. Dat werd niet altijd zonder slag of stoot door de bureauhoofden van de landen eenheden aanvaard, zoals blijkt uit het verzet van het Hoofd van het landenbureau Midden-Afrika tegen een

voorgenomen missie van het Speerpunt Onderzoek. In een memo schreef hij de missie met klem te ontraden zolang niet duidelijk was of in Oeganda een samenwerkingsprogramma zou worden opgezet. ‘Een onderzoeksidentificatiemissie dient ook niet avant een algemene beleidsoriënterende en identificerende missie plaats te vinden.’<sup>34</sup>

De besprekingen over de rol van onderzoek in ontwikkelingssamenwerking en over de taak van het Speerpuntprogramma Onderzoek kregen steeds meer een exclusief karakter, waarbij het Hoofd van het Speerpuntprogramma, zijn staf, de Onderzoekscoördinator, en de Directeur van de beleidsadviserende afdeling DST tot de vaste gesprekspartners van de minister gingen behoren. De beleidsvoorbereidende afdeling DGIS/SA, die in de nota *Een Wereld van Verschil* belangrijke aanzetten had gegeven voor het nieuwe onderzoeksbeleid en in februari 1991 een interne studiedag daarover had georganiseerd, verdween geleidelijk uit beeld.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking had zichzelf geen eenvoudige taak gesteld, maar ‘onderzoek’ behoorde tot zijn grootste interesses. In 1992 had hij een beleidsnota tot zijn beschikking, het groene licht van de Kamer voor de uitvoering, een Speerpunt met veel ambtelijke bevoegdheden, een Onderzoekscoördinator, en een speciale Projecten Commissie. Aan de andere kant stonden de sceptici en tegenstanders van zijn beleid. Hij stond derhalve voor twee met elkaar samenhangende uitdagingen: het realiseren van zijn beleidsdoelstellingen alsmede het overtuigen van deze sceptici en tegenstanders. Hoe dit verliep komt aan de orde in de volgende hoofdstukken.

---

34 Memorandum Nr. 304/91 van DAF/MF aan DST/SO d.d. 19 september 1991, onderwerp ‘Invulling Speerpunt Onderzoek’.

## 3 Uitvoering van het beleid en beleidsontwikkelingen 1992-2006

### 3.1 Inleiding

De nota van 1992 gaf een wending aan het Nederlandse beleid voor onderzoek in ontwikkelingssamenwerking. Men sprak wel van een 'paradigm shift', met als kern de verschuiving van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd onderzoek. De veranderingen van ideeën en uitgangspunten leidden in de praktijk tot een nieuwe organisatorische eenheid op het departement, nieuwe programma's en meer financiële middelen.

De uitvoering van het beleid is in de eerste helft van de jaren '90 'volgens het boekje' verlopen, waarbij vooral veel tijd en energie werd besteed aan het opzetten van de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's, de MMRPs. Ook na de reorganisatie van ontwikkelingssamenwerking in 1996, de z.g. Herijkingsoperatie, ging het onderzoeksprogramma op meer of minder dezelfde voet voort, zij het onder een andere directie. Toen er in 1998 een nieuwe minister aantrad handhaafde zij het onderzoeksbeleid, maar de prioriteit ervoor van begin jaren '90 verdween. Sindsdien is het onderzoeksbeleid geleidelijk aan in ander vaarwater gekomen. In 2004 viel de beslissing om de financiering van de meerjarige programma's door Den Haag stop te zetten. Een jaar later verscheen er een nieuwe beleidsnotitie *Onderzoek in ontwikkeling* (2005), die andere accenten legt dan de nota van 1992.

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe het beleid van 1992 werd vormgegeven. Het beschrijft de voornaamste onderdelen van het onderzoeksprogramma, de financiële middelen en de wijze waarop deze zijn ingezet en verdeeld, en de organisatie

en het beheer van het programma. De recente beleidsontwikkelingen staan in het laatste deel van dit hoofdstuk.

### 3.2 De vormgeving van het onderzoeksbeleid

#### Programma's

Het beleid werd operationeel gemaakt in diverse programma's. Sommige daarvan waren nieuw, andere waren een voortzetting van eerdere programma's, al dan niet in gewijzigde vorm. De belangrijkste waren:

- de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's (MMRPs),
- de symmetrische samenwerkingsprogramma's,
- het biotechnologieprogramma,
- de multilaterale en internationale onderzoeksprogramma's.

De MMRPs en de samenwerkingsprogramma's zijn expliciet onderwerp van deze evaluatie; zij komen aan de orde in de hoofdstukken 4 t/m 9. Hieronder een enkel woord over de andere twee programma's.

#### Het biotechnologieprogramma<sup>35</sup>

De 'paradigma verschuiving' van het onderzoeksbeleid van 1992 kwam, behalve in de MMRPs, ook tot uiting in het biotechnologieprogramma. Biotechnologie was al sinds 1987 een thema binnen ontwikkelingssamenwerking. De politieke achterban van de toenmalige CDA minister voor Ontwikkelingssamenwerking had hiervoor een ruime belangstelling en het biotechnologieprogramma was opgezet als verbijzondering van het landbouwkundig onderzoek. Het was gestoeld op de heersende aanbodgestuurde praktijk met inschakeling van Nederlandse expertise bij onderzoeksactiviteiten ten behoeve van ontwikkelingslanden. Deze benadering kwam niet overeen met de vraaggestuurde formule van Jan Pronk, die het door zijn voorganger reeds aangekondigde 'Stimuleringsprogramma Biotechnologie' een nieuwe draai gaf.

Voor het biotechnologieprogramma dat officieel op 1 januari 1992 startte, gold dezelfde formule als voor het Speerpuntprogramma Onderzoek als geheel. Voorop stond het principe van vraagsturing, die in het biotechnologieprogramma volgens de z.g. 'interactive bottom-up approach' zou plaatsvinden, terwijl in de uitvoering

<sup>35</sup> Zie voor een uitvoeriger beschrijving bijlage 7, 'Het biotechnologieprogramma'; uitsluitend beschikbaar op de IOB-website.

prioriteit werd gegeven aan de opbouw van capaciteit.<sup>36</sup> Er werden technische samenwerkingsprogramma's opgezet voor probleemgerichte aanwending van biotechnologie in de sectoren landbouw, humane gezondheidszorg en milieu-beheer. De landen waar het biotechnologieprogramma operationeel werd, waren Colombia, Indonesië, Kenia en Zimbabwe. Nadat Indonesië in 1992 de bilaterale hulprelatie verbrak viel dat land af. In plaats daarvan kwam India in 1993. Gewoonlijk werden ter plaatse commissies van deskundigen gevormd, die de onderzoeksagenda vaststelden en de programma's begeleidden. In Nederland werd het programma begeleid door een commissie van externe deskundigen van Nederlandse universiteiten. Het biotechnologieprogramma was aanvankelijk als een project in het Speerpunt Onderzoek geplaatst, in 1996 werd het daarin volledig geïntegreerd. De totale uitgaven van Nederland aan het biotechnologieprogramma tussen 1992 en 2005 bedroegen EUR 25,5 miljoen.

#### *De multilaterale en internationale onderzoeksprogramma's*

Nederland wenste nadrukkelijk speler te zijn in de multilaterale en internationale samenwerkingsprogramma's voor onderzoek en wilde ook daar de ideeën over de vraaggerichte benadering uitdragen. Er werd aansluiting gezocht bij voorstanders in de internationale gemeenschap die ontwikkelingsgericht onderzoek en technologie beter wilden afstemmen op vragen en behoeften uit het Zuiden. Soms bestonden er al multilaterale structuren van overleg, waarin ook ontwikkelingslanden hun stem konden laten horen. Het internationaal landbouwkundig onderzoek kende zo'n forum, de *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR), dat volgens de nota van 1992 ook op andere terreinen navolging zou verdienen.

De CGIAR neemt in de Onderzoeksnota een belangrijke plaats in. De nota stelt dat het Nederlandse beleid betreffende de CGIAR in hoofdlijnen wordt voortgezet en op een aantal punten aangescherpt. De beleidsnota noemt met name een aantal specifieke uitgangspunten voor het Nederlandse beleid inzake de CGIAR.<sup>37</sup>

36 *Biotechnologie en ontwikkelingssamenwerking - Prioriteiten en Organisatie van het Stimuleringsprogramma, Speerpuntprogramma Onderzoek, DST/TA, DGIS, ministerie van Buitenlandse Zaken, mei 1991 (CC/23/90/ Rev.2).*

37 *Beleidsnota Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking (1992), pp. 14-17. Zie voor meer informatie bijlage 8, 'De Consultative Group on International Agricultural Research, beschikbaar op de IOB-website.*

**Box 3.1** De Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR)

De Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) is in 1971 opgericht om landbouwkundig onderzoek voor ontwikkelingslanden te stimuleren ter verhoging van de wereldvoedselproductie. Nederland was één van de zestien oprichters. Inmiddels zijn er 62 leden, die op basis van vrijwilligheid een financiële bijdrage verlenen aan een of meer van de vijftien internationale onderzoekscentra verspreid over de wereld, of aan bepaalde programma's van die instituten.

Al vanaf 1971 was Nederland een belangrijke donor van de CGIAR, en dat bleef zo. In de periode 1992-2005 heeft Nederland aan alle onderzoeksinstituten van de CGIAR of voorgangers financieel bijgedragen, in totaal EUR 150,8 miljoen (zie bijlage 8 voor details). Hiermee behoorde Nederland tot de Top-10 van de belangrijkste financiers van de CGIAR.

De grootste bedragen gingen naar:

- ISNAR (International Service for National Agricultural Research, tot haar opheffing in 2004 in Den Haag gevestigd),
- IPGRI (International Plant Genetic Resource Institute, in Italië),
- IITA (het International Institute of Tropical Agriculture, in Nigeria),
- ICRAF (World Agroforestry Centre, in Kenia).

Bij gebrek aan een Nederlandse evaluatie van de CGIAR is het niet mogelijk om hier een uitspraak te doen over de resultaten van het gefinancierde onderzoek, noch over de mate waarin dat onder invloed van Nederland een ander (vraaggericht) karakter heeft gekregen. Een evaluatie door de Wereldbank in 2003 signaleerde een afname van het percentage ongebonden fondsen van 64% in 1992 naar 43% in 2001, waarmee de 'science-driven' aanpak van het CGIAR systeem meer en meer veranderde in een 'donor-driven' benadering. Ook constateerde de evaluatie dat het werk en de resultaten van de CGIAR onvoldoende geformaliseerd zijn in de landen in het Zuiden, met als gevolg een groeiende kloof op het gebied van landbouwkundig onderzoek tussen geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden.

Een ander voorbeeld van een programma waarin goede afstemming plaatsvond tussen ontwikkelingslanden en de internationale donorgemeenschap was het *Special Programme for African Agricultural Research (SPAAR)*. Nederland ondersteunde het programma en was een actieve deelnemer aan het reguliere overleg.



De vernieuwing kwam in de multilaterale en internationale onderzoeksprogramma's niet alleen tot uiting in een versterkt Nederlands pleidooi voor meer ontwikkelingsrelevantie en vraaggerichtheid, maar kreeg ook gestalte in andere financieringsvormen. De keuze van het DGIS voor z.g. *core-financing* in plaats van de 'traditionele' contractfinanciering had ingrijpende gevolgen voor de Nederlandse onderzoeksweld. In het geval van CGIAR betekende het bijvoorbeeld dat de financiering direct naar het betreffende CGIAR-instituut ging en niet langer als contractfinanciering via de Landbouwuniversiteit van Wageningen liep.

#### Projectondersteuning

De nieuwe onderzoeksprogramma's waren geen vervanging voor bestaande projecten. De financiële steun aan onderzoek en aan versterking van de onderzoekscapaciteit in de landen waarmee Nederland een samenwerkingsrelatie had, werd voortgezet. Een belangrijke groep vormde de onderzoeksprojecten op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling, waarvan sommige al in de jaren '70 waren begonnen, zoals het landbouwonderzoek in Mali en Tanzania. Er waren soms aanzienlijke bedragen mee gemoeid. Zo heeft Nederland tussen 1977 en 1997 EUR 25 miljoen betaald voor onderzoek naar productiesystemen in Mali. Na 1992 werden er veel nieuwe onderzoeksprojecten gestart, ook in de landen waar de MMRPs tot stand kwamen. Deze richtten zich, net als vroeger, op de primaire sectoren, landbouw, veeteelt, visserij en bosbouw, maar er waren ook onderzoeksprojecten in andere sectoren, de medische bijvoorbeeld. De hoofdstukken over de vier in het kader van deze evaluatie onderzochte MMRPs gaan hier verder op in.

### 3.3 Financiële middelen

#### Beschikbare middelen

Van de bedragen die beschikbaar waren voor de financiering van onderzoeksactiviteiten was geen bestaand overzicht voorhanden, zodat voor de huidige evaluatie een berekening is gemaakt van de middelen die voor onderzoeksactiviteiten gebruikt konden worden uit de diverse posten van de begroting voor ontwikkelingssamenwerking.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> De begrotingen voor ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken geven inzicht in de intenties van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Zij tonen de financiële middelen die hij ter beschikking stelt voor de uitvoering van zijn beleid. Overigens kan hij in de loop van het jaar begrotingsbijstellingen goedkeuren, naar gelang het verloop van de uitputting (besteding) van de diverse begrotingsonderdelen, waardoor meer of minder fondsen ten behoeve van specifieke activiteiten kunnen worden gealloceerd. Bij de afsluiting van het begrotingsjaar wordt per specifiek begrotingsonderdeel de balans opgemaakt en worden de totale uitgaven gecijferd.

Dat betrof in de eerste plaats de middelen van het Speerpunt Onderzoek zelf, dat jaarlijks beschikte over EUR 21-26 miljoen. Daarnaast zouden volgens het beleid van 1992 ook andere bureaus onderzoek financieren, volgens bepaalde streefcijfers. Zo zouden de landen- en regioprogramma's vijf procent van hun jaarlijkse budget aan onderzoeksactiviteiten moeten uitgeven, wat in de eerste helft van de jaren '90 neerkwam op 5% van EUR 500-700 miljoen<sup>39</sup>. De Speerpuntprogramma's moesten 10% van hun budget aan onderzoek besteden. Van de drie speerpunten had het Speerpunt Milieu verreweg de meeste fondsen tot zijn beschikking. In de eerste helft van de jaren '90 bedroegen deze jaarlijks EUR 90-150 miljoen.<sup>40</sup> De budgetten van de Speerpunten Vrouwen & Ontwikkeling en Stedelijke Armoedebestrijding varieerden jaarlijks tussen EUR 8-18 miljoen<sup>41</sup> resp. EUR 3-5,5 miljoen<sup>42</sup>.

Bij elkaar was voor de financiering van onderzoeksactiviteiten in de eerste helft van de jaren '90 *grosso modo* jaarlijks een bedrag beschikbaar tussen de EUR 56-78 miljoen (zie Tabel 3.1), dat wil zeggen twee à drie maal de gemiddelde jaarlijkse begroting van het Onderzoeksbureau (het Speerpunt Onderzoek).

**Tabel 3.1** Raming beschikbare fondsen voor onderzoek (jaarlijks, 1992-96, in EUR mln)

1. Uit begroting Programma- en regiolanden	25,0 - 35,0
2. Uit begroting Speerpunt Milieu	9,0 - 15,0
3. Uit begroting Speerpunt Vrouwen&Ontwikkeling	0,8 - 1,8
4. Uit begroting Speerpunt Stedelijke armoedebestrijding	0,3 - 0,6
Totaal (1) t/m (4)	35,1 - 52,4
5. Begroting Speerpunt Onderzoek	21,0 - 26,0
<b>Totaal beschikbare fondsen (jaarlijks)</b>	<b>56,1 - 78,4</b>

Bron: Memories van Toelichting, Begroting ministerie van Buitenlandse Zaken, 1992-1996.

39 Dfl 1,100 - 1,500 miljoen (1992 - 96). Vijf procent bedraagt dus Dfl 55 - 75 miljoen.

40 Dfl 200 - 325 miljoen (1992 - 96). Tien procent bedraagt dus Dfl 20 - 33 miljoen.

41 Dfl 17 - 40 miljoen (1992 - 96). Tien procent bedraagt dus Dfl 1,7 - 4 miljoen.

42 Dfl 7 - 12 miljoen (1992 - 96). Tien procent bedraagt dus Dfl 0,7 - 1,2 miljoen.

Na de Herijkingsoperatie van 1996 veranderde dit, omdat de streefcijfers verdwenen en de posten 1 t/m 4 niet meer als zodanig op de begroting stonden. Voor het Onderzoeksprogramma zelf, post 5, bleven de jaarlijks beschikbare fondsen ongeveer hetzelfde, tussen de EUR 21-26 miljoen.

### Uitgaven

Ook van de uitgaven aan onderzoeksactiviteiten bestond geen kant en klaar overzicht. Om daarvan een beeld te krijgen is in de eerste plaats gekeken naar de categorie 'CRS-Code Onderzoek' in de financiële administratie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit betreft uitgaven die '100% onderzoek' zijn.<sup>43</sup> Vervolgens is een tweede categorie uitgaven in kaart gebracht, die van 'Dimensie Onderzoek' en 'Beleidskenmerk Onderzoek'.<sup>44</sup> Dat zijn projecten of programma's waarvan één van de activiteiten onderzoek is, die dus een onderzoekscomponent bevatten.

De eerste categorie is eenvoudig vast te stellen. Tabel 3.2 toont de uitgaven voor de periode 1992-2005 die als 100% Onderzoek werden geregistreerd ('CRS-Code Onderzoek'). In totaal werd in deze periode EUR 596,0 miljoen uitgegeven aan onderzoeksactiviteiten, wat een jaarlijks gemiddelde van EUR 42,6 miljoen betekent.

43 CRS staat voor Creditor Reporting System, een internationaal, in DAC verband overeengekomen codering van ontwikkelingsrelevante uitgaven die de sector aangeven waaraan de te financieren of reeds gefinancierde activiteiten ten goede komen.

44 Deze twee benamingen hangen samen met de door het ministerie van Buitenlandse Zaken tijdens de evaluatieperiode achtereenvolgens gebruikte financieel-administratieve systemen: Midas (tot 2002) en Piramide (vanaf 2002).

**Tabel 3.2**      Onderzoeksuitgaven 1992-2005 (in EUR mln)

Jaar	Onderzoeksuitgaven*
1992	26,9
1993	35,4
1994	37,8
1995	40,7
1996	39,1
1997	60,1
1998	45,3
1999	44,1
2000	42,9
2001	46,7
2002	43,6
2003	46,4
2004	45,9
2005	41,0
<b>Totaal</b>	<b>596,0</b>

\* uitsluitend als CRS-Code Onderzoek gerapporteerde uitgaven.  
Bron: Midas en Piramide, ministerie van Buitenlandse Zaken.

De tweede categorie onderzoeksuitgaven - die van de activiteiten met Dimensie of Beleidskenmerk Onderzoek - is minder eenvoudig vast te stellen. Alleen het totale bedrag van het project of programma staat geregistreerd, maar dit kan - naast onderzoek - andere 'dimensies' bevatten waaraan de uitgaven zijn besteed. Tabel 3.3 laat de uitgaven per jaar zien met een geregistreeerde onderzoekscomponent.

**Tabel 3.3** Uitgaven met onderzoekscomponent 1992-2005 (in EUR mln)

Jaar	Totaal Uitgaven*
1992	267,4
1993	284,7
1994	302,6
1995	303,8
1996	331,9
1997	354,4
1998	342,7
1999	184,7
2000	238,8
2001	252,6
2002	227,9
2003	142,9
2004	199,0
2005	116,2
<b>Totaal</b>	<b>3.549,5</b>

\* tot 2002: Dimensie Onderzoek; vanaf 2002: Beleidskenmerk Onderzoek.  
Bron: Midas en Piramide, ministerie van Buitenlandse Zaken.

De vraag is nu: welk deel van deze uitgaven is aan onderzoek besteed? Aangezien het onmogelijk was om alle activiteiten afzonderlijk te bestuderen, moest worden geschat hoeveel van de totale uitgaven naar de onderzoekscomponent was gegaan. Dit is gebeurd met behulp van een steekproef van onderzochte activiteiten. Op basis van de bevindingen in de steekproef concludeert IOB dat in de activiteiten met een onderzoekscomponent gemiddeld 10% van het totale bedrag aan onderzoek werd uitgegeven. Dit komt neer op een totaal bedrag aan onderzoeksuitgaven tussen 1992 en 2005 van EUR 355 miljoen.<sup>45</sup>

Echter, een onderzoek door de Directie DCO over 2004 registreerde ruim 30%. Dit onderzoek betrof een volledige inventarisatie van uitgaven in één jaar, 2004. Indien dit percentage van 30% voor de gehele periode van 1992-2005 wordt gehanteerd, houdt dit een bedrag aan onderzoeksuitgaven in van ruim EUR 1 miljard.

<sup>45</sup> Bron: Inventarisatie onderzoeksactiviteiten 1990-2004 (concept werkdocument Evaluatie Onderzoeksbeleid; IOB, mei 2005).

In de volgende tabel is een schatting gemaakt van het totale bedrag dat in de periode 1992-2005 is besteed aan onderzoek ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking. De schatting is gebaseerd op drie mogelijkheden:

- Optie 1: de voorzichtige IOB-schatting (10%),
- Optie 2: de DCO-inventarisatie (30%),
- Optie 3: het gemiddelde van deze twee cijfers.

**Tabel 3.4** Totale onderzoeksuitgaven 1992-2005 (schatting, in EUR mln)

	Optie 1	Optie 2	Optie 3
'CRS-Code Onderzoek' (Tabel 3.2)	596,0	596,0	596,0
Onderzoekscomponent (Tabel 3.3)	354,9	1.064,8	709,9
<b>Totaal onderzoeksuitgaven (schatting)</b>	<b>950,9</b>	<b>1.660,8</b>	<b>1.305,9</b>
Gemiddelde per jaar	67,9	118,6	93,3

Bron: Midas en Piramide van ministerie van Buitenlandse Zaken en Memo van DCO aan R.d.d. 22 juni 2005, kenmerk DCO-137/05 betreffende 'Uitgaven aan onderzoek'.

Op basis van de gevonden cijfers over de financiële middelen kan worden geconstateerd dat:

- De totale onderzoeksuitgaven van het DGIS bedroegen in de periode 1992-2005 naar alle waarschijnlijkheid tussen de EUR 950 miljoen-1,660 miljard, waarvan bijna EUR 600 miljoen betrekking had op '100% onderzoek'.
- Slechts de helft van de activiteiten die volledig onderzoek betroffen werden direct door het Speerpunt Onderzoek gefinancierd. Namelijk: in de periode 1992-2005 werd aan de '100% onderzoek' activiteiten gemiddeld EUR 45 miljoen per jaar uitgegeven (EUR 596 miljoen gedeeld door 14 jaar). Het budget van het Speerpunt Onderzoek bedroeg tussen EUR 21,0-26,0 miljoen per jaar.
- Wanneer alle onderzoeksactiviteiten bij elkaar worden genomen is het aandeel van de financiering door het Speerpunt Onderzoek nog kleiner, tussen de 20-30%. Voor de overige 70-80% van de uitgaven vervulde het onderzoeksbureau de rol van technisch adviseur en bewaker van de beleidsuitgangspunten. Namelijk: in de periode 1992-2005 werd gemiddeld EUR 67,9-118,6 miljoen per jaar aan alle onderzoeksactiviteiten bij elkaar uitgegeven. Het onderzoeksbureau (Speerpunt, resp. DCO/OZ en DCO/CO) beschikte in deze periode jaarlijks over een budget dat fluctueerde tussen de EUR 21-26 miljoen.

- De streefcijfers van 5% voor de landen/regio programma's en 10% voor de drie Speerpuntprogramma's zijn *grosso modo* gehaald. Namelijk: in de periode 1992-96 werd gemiddeld EUR 66-125 miljoen per jaar aan onderzoeksactiviteiten uitgegeven.<sup>46</sup> Vergeleken met de beschikbare fondsen, die volgens tabel 3.1 tussen EUR 56-78 miljoen bedroegen, betekent dit dat voor alle programma's bij elkaar de streefcijfers werden gehaald.

### 3.4 De gefinancierde activiteiten

In de periode 1992-2005 zijn ruim 4600 activiteiten gefinancierd: 1374 activiteiten die 100% Onderzoek waren, en 3289 activiteiten die onder de categorie Dimensie/Beleidskenmerk Onderzoek vielen.<sup>47</sup> De eerste groep<sup>48</sup> is nader bekeken om te weten te komen wát er werd gefinancierd (type activiteit) en wáár (geografische spreiding). Het hierna volgende heeft dus alléén betrekking op de uitgaven in de categorie 100% Onderzoek ('CRS-Code Onderzoek').

#### 3.4.1 Sectorale verdeling

De twee belangrijkste sectoren, landbouw en wetenschappelijke instellingen, waren goed voor 75% van de bestede onderzoeksfondsen. Bijna de helft (46%) van alle fondsen ging naar de grootste categorie: landbouwgerelateerd onderzoek, dat EUR 272,8 miljoen van de EUR 596,0 miljoen kreeg. Over de jaren heen waren er wel schommelingen in de bedragen voor landbouw onderzoek, maar geen duidelijke neerwaartse of opwaartse trend.<sup>49</sup>

46 Dit bedrag wordt verkregen door het berekenen van de drie opties genoemd in tabel 3.4, met gegevens uit tabellen 3.2 en 3.3.

Het totaal van de CRS codes 1992-1996 =	EUR 179,9 mln
Het totaal Dimensie 1992-1996 =	EUR 1490,4 mln
10% van 1490,4 =	EUR 149,04 mln
30% van 1490,4 =	EUR 447,12 mln
$179,9 + 149,04 = 328,94 / 5 =$	EUR 65,788 mln
$179,9 + 447,12 = 627,02 / 5 =$	EUR 125,404 mln

47 Bron: Midas en Piramide (ministerie van Buitenlandse Zaken, 2005).

48 Deze beperking heeft praktische redenen. Een vaststelling van de exacte financiële omvang van de onderzoekscomponent in activiteiten van de categorie Beleidskenmerk of Dimensie onderzoek zou een apart (dossier) onderzoek van elke activiteit vergen. Door hun aantal, bijna 3300, zou dit een tijdrovende en kostbare aangelegenheid zijn die niet in verhouding staat met de informatiebehoefte van deze evaluatie. Immers, de hoofdonderzoeksvragen van de evaluatie betreffen *de algemene beleidsontwikkeling en -realisatie alsmede de onderzochte MMRPs en samenwerkingsverbanden*. De laatste twee betreffen overigens 100% onderzoeksuitgaven en zijn dus met CRS-Code Onderzoek geregistreerd.

49 Zie voor een gedetailleerd overzicht van de gefinancierde onderzoeksactiviteiten (sectorale verdeling, regionale verdeling, aantal activiteiten per land en jaar) bijlage 9, 'Overzicht gefinancierde onderzoeksactiviteiten', uitsluitend beschikbaar op de IOB-website.

**Tabel 3.5**      Onderzoeksuitgaven, totaal 1992-2005, per categorie (in EUR mln en %)

Categorie Onderzoek	EUR mln	%
Landbouw	272,8	45,8
Onderzoek/wetenschappelijke Instellingen	174,7	29,3
Bosbouw	55,4	9,3
Milieu	41,3	6,9
Gezondheid	28,9	4,9
Veeteelt	10,6	1,8
Visserij	10,0	1,7
Techn. onderzoek & ontw.	1,5	0,3
Onderwijs	0,6	0,1
Energie	0,1	0,0
<b>Totaal</b>	<b>596,0</b>	<b>100,0</b>

Bron: Midas en Piramide, ministerie van Buitenlandse Zaken.

De sectoren waarin onderzoeksactiviteiten werden gefinancierd (landbouw, bosbouw, milieu, gezondheid, veeteelt, visserij en onderwijs) waren bijna allemaal in ontwikkelingslanden gelokaliseerd (zie bijlage 9 op de IOB-website). Dat wil overigens niet zeggen dat alle uitgaven ook direct aan onderzoekers in deze landen ten goede kwamen. Het is evenzeer mogelijk dat Nederlandse onderzoekers en/of onderzoeksinstellingen hierbij betrokken waren.

### 3.4.2      Wereldwijde en regionale verdeling

Een analyse van de geografische bestemming van de uitgaven toont aan dat ruim EUR 547 miljoen van de bestede EUR 596 miljoen bestemd was voor onderzoeksactiviteiten die plaatsvonden in ontwikkelingslanden (tabel 3.6). De grootste groep (ruim 40% van de onderzoeksuitgaven) betrof 'wereldwijde activiteiten' die niet aan een continent, regio of land konden worden toegeschreven, maar wel gelokaliseerd waren in ontwikkelingslanden. Afrika was de grootste regionale ontvanger: één van elke drie uitgegeven euro's werd ten behoeve van dit continent besteed. Minder dan één van elke tien euro's werd in Europa besteed (8,1%), bijna exclusief in Nederland.



**Tabel 3.6** Onderzoeksuitgaven, totaal 1992-2005, per regio (in EUR mln en %)

Regio	EUR mln	%
Wereldwijd	256,8	43,1
Afrika	190,8	32,0
Azië	54,2	9,1
Europa	48,3	8,1
Latijns-Amerika & Caribb.	37,1	6,2
Midden-Oosten	8,8	1,5
<b>Totaal</b>	<b>596,0</b>	<b>100,0</b>

Bron: Midas en Piramide, ministerie van Buitenlandse Zaken.

#### 'Wereldwijde' activiteiten

In de groep 'wereldwijd' waren 714 activiteiten geregistreerd; daaraan werd in totaal EUR 256,8 miljoen uitgegeven. Nadere analyse liet zien dat een groot deel daarvan is gegaan naar de *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR), namelijk EUR 150,8 miljoen<sup>50</sup> ofwel 60%.

De buitengewoon grote omvang van de financiering van de CGIAR op het totaal van het onderzoeksprogramma blijkt ook als het bedrag van EUR 150,8 miljoen wordt afgezet op de totale uitgaven van EUR 596 miljoen. De uitgaven aan de CGIAR vormen in de periode 1992-2005 ongeveer een kwart van het totaalbedrag dat is uitgegeven aan activiteiten die 100% onderzoek waren. In 2003-2005 was dit zelfs een derde deel.

De financiering geschiedde vanuit het onderzoeksbureau en de Milieu-Directie van het ministerie. Eind 2005 werd besloten de Nederlandse financiering aan de CGIAR-onderzoeksinstituten vanuit het onderzoeksbureau te beëindigen omdat dit niet meer in het vernieuwde onderzoeksbeleid paste (zie paragraaf 3.6). Medio 2006 was nog niet duidelijk hoe dit zou gebeuren.

Van de overige wereldwijde activiteiten waren de grootste:

- de Stichting Tropenbos (voor het Tropenbosprogramma),
- de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvraagstukken (SOW),

<sup>50</sup> Dit betreffen alléén de uitgaven voor CGIAR voor de activiteiten met een CRS-code Onderzoek. De bijdragen aan het International Water Management Institute (IWMI) hebben in 2002-2005 geen CRS-code Onderzoek gekregen. In totaal ging er in deze periode EUR 10,4 miljoen naar het IWMI. Bron: Midas en Piramide, ministerie van Buitenlandse Zaken, 2005.

- het in 1994 gestarte Zuid-Zuid samenwerkingsprogramma SEPHIS (South-South Exchange Programme for Research on the History of Development),
- twee PhD programma's (van WOTRO<sup>51</sup> en van de DCO-Directie).

De totale uitgaven voor deze clusters van activiteiten bedroegen ruim EUR 40 miljoen. Het 'Tropenbosprogramma' nam hiervan het leeuwendeel voor zijn rekening.<sup>52</sup>

#### De activiteiten in de diverse regio's

Van de 1374 activiteiten die 100% onderzoek betroffen, hebben er 660<sup>53</sup> betrekking op een groot scala aan verschillende onderzoeksprojecten en -programma's. Het betreft hier een totaal aan uitgaven van EUR 340 miljoen, wat neerkomt op een jaarlijks gemiddelde van ongeveer EUR 24 miljoen.

Qua financiële omvang zijn de tien voornaamste (niet-wereldwijde) activiteiten, gemeten in volgorde van belangrijkheid:

- 1) de Samenwerkingsverbanden
- 2) het MMRP-programma
- 3) het Biotechnologieprogramma
- 4) landbouwkundig onderzoek in Kenia
- 5) landbouwkundig onderzoek in Mali
- 6) landbouwkundig onderzoek in Tanzania
- 7) het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT)
- 8) het duurzaam-voedselzekerheidsonderzoek in centraal West Afrika (SADAOC)
- 9) de Economische Commissie voor Afrika van de VN (UN-ECA)
- 10) milieuonderzoek Bangladesh EGIS II

In totaal ging er tussen 1992-2005 ruim EUR 180 miljoen naar deze tien activiteiten, ruim 50%.

<sup>51</sup> In totaal ontving de NWO-stichting WOTRO EUR 16,1 miljoen van het DGIS in de periode 1992-2005, waarvan EUR 10,9 miljoen als wereldwijde uitgaven werd geadmistreerd en EUR 5,2 miljoen als 'Nederlandse uitgaven'.

<sup>52</sup> IOB is in 2005 een evaluatie van het Tropenbosprogramma begonnen. Korthedshalve zal hier niet verder op dit programma inclusief de eraan gerelateerde onderzoeksactiviteiten worden ingegaan.

<sup>53</sup> Het is van belang op te merken dat het in de praktijk voorkomt dat voor één onderzoeksproject of -programma meer dan één activiteit (committing) wordt geregistreerd. Helaas is het zonder een aanzienlijke hoeveelheid dossierwerk niet mogelijk nauwkeurige uitspraken te doen over het totale aantal gefinancierde onderzoeksprojecten en -programma's dat samenhangt met deze 660 geregistreerde activiteiten. Volgens een ruwe schatting zou het om 300 à 400 verschillende projecten of programma's kunnen gaan, sterk variërend in grootte en bijbehorende financiële uitgaven.

In de periode 1992-2004 vormde het MMRP-programma, dat als de kern van het nieuwe onderzoeksbeleid (1992) was gestart, de grootste uitgavencategorie, er werd EUR 34,3 miljoen uitgegeven aan in totaal negen programma's. Door het stopzetten van de financiering van het programma door 'Den Haag' is er in 2005 minder geld aan besteed, zodat nu de samenwerkingsverbanden op de eerste plaats staan.

De samenwerkingsprogramma's zijn op één uitzondering na<sup>54</sup> ook na 1992 gestart. Hieraan werd door Nederland in totaal EUR 36,2 miljoen uitgegeven. Dit ging naar de vier zogenoemde symmetrische samenwerkingsverbanden:

- het *Indo-Dutch Programme on Alternatives in Development (IDPAD)* in India,
- het *Biodiversity Research Programme (BRP)* in de Filipijnen,
- het *Health Research Programme (HRP)* in Ghana en
- het *South Africa-Netherlands Programme on Alternatives in Development (SANPAD)* in Zuid-Afrika.

en naar de overige samenwerkingsverbanden:

- het Zuid-Zuid Uitwisselingsprogramma voor Onderzoek naar de Geschiedenis van Ontwikkeling (*South-South Exchange Programme for Research on the History of Development, SEPHIS*, gestart in 1994 - zie Box 3.2),
- interactief en participatief innovatief onderzoek voor de kleinschalige landbouw in ontwikkelingslanden (*Interactive and Participatory Strategies for generating innovations for small-scale Agriculture in Developing Countries, IPSAD*, sinds 1995),
- *Bosnia Research on Development (BOSRED)*, gestart in 1998),
- wetenschapsconvergentie inclusief technologie-innovatie processen voor een beter geïntegreerde gewas- en bodem management (*Convergence of Sciences inclusive Technology Innovation Processes for Better Integrated Crop and Soil Management*, sinds 2000).

---

54 Dit is het *Indo-Dutch Programme on Alternatives in Development*, in India (IDPAD, 1980).

### Box 3.2 SEPHIS

In 1994 is op initiatief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het South-South Exchange Programme for Research on the History of Development (SEPHIS) van start gegaan. Het programma wordt gecoördineerd door de Faculteit van Geschiedenis en Kunst van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het voornaamste doel van SEPHIS is het kritisch herwaarderen van de oorsprong, verloop en effecten van ontwikkelingsprocessen. Het programma hoopt zo bij te dragen aan de ontwikkeling van nieuwe concepten, waarmee de sociale transformatie die plaatsvindt in de wereld na de Koude Oorlog verklaard kan worden. SEPHIS stimuleert de formatie van een Zuid-Zuid netwerk dat zich richt op vergelijkend historisch onderzoek naar lange termijn veranderingsprocessen.

Activiteiten van SEPHIS zijn het financieren van onderzoeksprojecten, het organiseren van workshops en het verlenen van beurzen aan wetenschappers uit het Zuiden. SEPHIS kent drie soorten beurzen: beurzen voor het organiseren van een lezingentour van gevestigde wetenschappers, beurzen voor postdoctoraal onderzoek en beurzen voor PhD onderzoek.

In de periode 1994-2005 heeft het DGIS bijna EUR 6 miljoen bijgedragen aan SEPHIS.

Het derde belangrijke onderzoeksprogramma betrof het biotechnologieprogramma, eveneens een parapadepaardje van het onderzoeksbeleid van 1992. Totale uitgaven van Nederland t/m 2005: EUR 25,5 miljoen. Zie paragraaf 3.2.

Clusters van landbouwkundig onderzoek in achtereenvolgens Kenia, Mali en Tanzania namen de 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup>, en 6<sup>e</sup> plaats in van de top 10, met EUR 14 à 17 miljoen<sup>55</sup> uitgaven per land (1992-2005). Een aantal van de gefinancierde projecten in Mali en Tanzania maakte eveneens deel uit van de evaluatie (zie hoofdstukken 6 en 7).

Het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT, Amsterdam) was met ruim EUR 13 miljoen een andere belangrijke ontvanger van DGIS-onderzoeksgelden.<sup>56</sup> Overigens namen Nederlandse onderzoekers (van het KIT) ook deel aan de hierboven genoemde projecten in Kenia, Mali en Tanzania. Hetzelfde geldt voor het

<sup>55</sup> Kenia: EUR 16,8 miljoen, Mali: EUR 16,5 miljoen en Tanzania EUR 14,5 miljoen.

<sup>56</sup> Het merendeel van deze EUR 13 miljoen (EUR 12,9 mln) betrof een bijdrage in 1997.

onderzoek naar duurzame voedselzekerheid dat in centraal West Afrika werd uitgevoerd (Burkina Faso, Ghana, Ivoorkust en Mali) door het European Center for Development Policy Management (ECDPM, Maastricht).

Het belang van steun aan regionaal onderzoek bleek uit de 9<sup>e</sup> plaats van de Economische Commissie van de VN (ECA), gevestigd in Addis Abeba/Ethiopië. Hieraan werd ruim EUR 8 miljoen bijgedragen. Tenslotte, het milieuonderzoek in Bangladesh. Met bijna EUR 8 miljoen aan uitgaven behoorde dit project nog net tot de Top 10 van ontvangers van Nederlands onderzoeksgeld.

Het belangrijke aandeel van Sub-Sahara Afrika in de onderzoeksuitgaven wordt hiermee bevestigd (zie tabel 3.6). Kenia, Tanzania en Mali, in volgorde van belangrijkheid, waren de belangrijkste individuele ontvangende landen van het Nederlandse onderzoeksgeld: EUR 22,5 miljoen resp EUR 22,7 miljoen voor de twee Oost-Afrikaanse landen en EUR 17,8 miljoen in het West-Afrikaanse Mali. Het betreft hier álle onderzoeksuitgaven, dus inclusief de MMRP-projecten (REPOA-Tanzania en Niger Delta programma-Mali), het biotechnologieprogramma (Kenia) en ander, voornamelijk landbouwkundig, onderzoek.

### 3.5 Organisatie en beheer van het onderzoeksprogramma

Het kader van de organisatie voor de uitvoering van het nieuwe onderzoeksbeleid was al medio 1991 bepaald, ruimschoots voor het verschijnen van de nota (zie paragraaf 2.2). Het bestond uit:

- het Speerpunt Onderzoek, dat van 1991 tot 1996 heeft gefunctioneerd, waarna het werd omgezet in eerst DCO/OZ (1996) en vervolgens DCO/OC (1999),
- de Onderzoekscoördinator, een nieuwe ambtelijke functie bij DGIS/SA, die van 1991 tot 1998 heeft gefunctioneerd,
- de Projecten Commissie Onderzoek, die eveneens in 1991 begon en functioneerde tot in 1996.

De functie van Onderzoekscoördinator was in 1991 gecreëerd. De benoemde academicus fungeerde als rechterhand van de minister voor de nadere vormgeving van het vernieuwde onderzoeksbeleid. Door zijn taken als algemeen adviseur en als contactpersoon met de academische wereld had hij een centrale plaats in de organisatie en uitvoering van het beleid. Ook de Projecten Commissie Onderzoek (PCO) was nieuw. Zij moest de voorstellen voor onderzoeksprojecten toetsen aan het beleid en werd voorgezeten door de Onderzoekscoördinator.

Het Speerpunt Onderzoek werd belast met vijf kerntaken: i) beleidsontwikkeling, ii) sectorale en thematische vernieuwing, iii) technische advisering, iv) financiering van activiteiten, en v) onderzoeksregistratie en documentaire informatievoorziening. Voor de uitvoering van deze taken beschikte het Speerpuntprogramma Onderzoek over 7,5 formatieplaatsen, plus 4 contractanten voor het Stimuleringsprogramma Biotechnologie. Mede op verzoek van de Tweede Kamer werden nieuwe medewerkers van het Speerpuntbureau geselecteerd op hun onderzoekservaring en expertise.

Vooraf bij het opzetten en begeleiden van de meerjarige programma's was er een belangrijke rol weggelegd voor het Onderzoeksbureau. Alle activiteiten die tot de opzet van een MMRP leidden, werden gecoördineerd door de medewerkers van het bureau, terwijl hun rol bij de uitvoering in elk geval was i) het bevorderen van onderlinge contacten tussen de programma's, ii) ondersteuning bij methodologische kwesties en organisatorische aspecten, en iii) het als intermediair functioneren ten opzichte van de Nederlandse en internationale universitaire wereld. De uiteindelijk negen MMRPs werden verdeeld onder vijf medewerkers.

De Herijkingsoperatie van 1996 bracht een verandering met zich mee voor organisatie en beheer van het onderzoeksprogramma. De Herijking was opgezet om schotten tussen het werkterrein van ontwikkelingssamenwerking en dat van buitenlandse zaken weg te nemen. De Directie Coördinatie Speerpuntprogramma's en Technische Advisering (DST), waar de vier speerpunten waren gehuisvest, verdween en daarmee ook de speerpunten,<sup>57</sup> zij werden onderdeel van de nieuwgevormde thematische directies. Het Speerpuntprogramma Onderzoek kwam terecht bij de Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek (DCO) en de begroting voor onderzoek werd een deel van de begroting van de Directie DCO. Vanwege het grote belang dat de minister hechtte aan de MMRPs, bleef het takenpakket van de medewerkers in dit opzicht ongewijzigd. Hun actieve rol betekende dat zij als norm twee keer per jaar het programma dat zij begeleidden bezochten.

Een algemene maatregel van de Herijking was om verantwoordelijkheden, beheer en budgetten voor projectactiviteiten te delegeren naar de ambassades, althans wat betreft de bilaterale projectfinanciering, inclusief multi-bi financiering. Multilaterale samenwerking en bilaterale macrosteun bleven onder direct beheer

---

57 Budgettair is van belang dat met de Herijking *de facto* de streefcijfers (10% van de budgetten van de Speerpunten) en de 5% doelstelling (van de begrotingen voor de programmalanden en -regio's) verdwenen, al zijn zij nooit officieel afgeschaft.

van het ministerie, evenals een enkele bilaterale onderzoeksactiviteit. Het beheer van de meeste traditionele onderzoeksprojecten werd dan ook overgeheveld van landen-, regio-en speerpuntbureau's naar de ambassades; daarmee verviel ook de technische adviseringsfunctie van het Onderzoeksbureau. Middelen die gerelateerd waren aan de kern van het onderzoeksbeleid, zoals het MMRP, bleven onder beheer van 'Den Haag'. Er was echter geen logische lijn, sommige samenwerkingsprogramma's bleven onder het Onderzoeksbureau vallen, terwijl andere gedelegeerd werden naar de ambassades.

### 3.6 Ontwikkelingen en veranderingen in het onderzoeksbeleid

#### 3.6.1 Periode 1998-2002

In de tweede helft van 1998 trad een andere minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan. Het onderzoeksbeleid werd in grote lijnen gecontinueerd. Eind 1998 ging de minister expliciet akkoord met de voortzetting van de lange termijn-financiering van vraaggericht onderzoek via de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's, onder voorwaarde dat er geen uitbreiding van het aantal MMRPs zou plaatsvinden en dat er meer duidelijkheid zou komen over de rol van DCO/OZ. Bij meer dan één gelegenheid liet zij blijken belang te hechten aan aspecten van wederzijds respect en *ownership*. In een rede, uitgesproken tijdens de opening van het academisch jaar van de Universiteit van Nijmegen in 2000, zei zij dat in de Ghanees-Nederlandse samenwerking op het gebied van gezondheidsonderzoek gelijkheid, wederzijds respect en *ownership* centraal staan. Letterlijk zei de minister:

*'Ghana will set the priorities, and Ghana and the Netherlands will do the research together. And I mean together, using each other's strengths. Not, as so often in the past, on the basis of priorities set in the North.'*<sup>58</sup>

Ook andere publieke uitspraken van de minister wezen op haar visie dat het hulpbudget niet primair onderzoeksfondsen moest verschaffen aan Nederlandse onderzoekers. In haar ogen was voor hen slechts een beperkte rol weggelegd bij de uitvoering van het onderzoeksbeleid in ontwikkelingssamenwerking. De voorkeur van de minister voor samenwerking met internationale organisaties kwam tot uiting in de stijging van de financiering van onderzoek van en via deze organisaties.

<sup>58</sup> *Partners for Health Research*, Nieuwsbrief No 3 van de Health Research Unit, Ghana - Nederland Onderzoeksprogramma (HRP), p. 6 (Ministry of Health, Ghana, December 2000).

Terwijl de minister geen voorstander was van nieuwe beleidsnota's ter aanvulling of vervanging van de vele nota's die onder haar voorganger op allerlei beleidsterreinen waren verschenen trof zij wel maatregelen die de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking behoorlijk veranderden. Dit betrof m.n. (1) de vermindering van het aantal hulpontvangende landen en (2) de Sectorale Benadering. In verschillende opzichten hebben deze maatregelen ook gevolgen gehad voor het onderzoeksbeleid.

De kern van het nieuwe bilaterale beleid was dat de hulp niet meer zozeer in de vorm van projecten gegeven zou worden, maar meer als programmahulp, bij voorkeur begrotingssteun. De overheid van de ontvangende landen moest zelf bepalen voor welke sector zij de hulp het meest nodig hadden, waarna donoren in onderling overleg een concrete sector voor meer jaren zouden steunen. Daarbij zouden zoveel mogelijk de regels en procedures van het ontvangende land moeten worden gevolgd.

Onderzoek kreeg in de Sectorale Benadering geen aparte plaats, waardoor het belang van onderzoek in de bilaterale hulp verminderde. Dit tikte des te meer aan omdat de zichtbaarheid van onderzoek bij de ambassades al gering was geworden doordat bij de Herijking een belangrijk deel van het onderzoeksprogramma niet naar de ambassades was gedelegeerd. De invoering van de Sectorale Benadering had voor het onderzoeksprogramma ook indirecte gevolgen. Het aantal sectoren dat voor Nederlandse hulp in aanmerking kwam daalde. Onderwijs en gezondheidszorg kwamen prominent op de agenda, maar landbouw, vanouds een belangrijke sector in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, boette sterk aan belang in. Het aantal onderzoeksprojecten in deze sector daalde (zie ook hoofdstukken 6 en 7).

### 3.6.2 Periode 2002-2006

#### *Nota Aan elkaar verplicht (2003)*

Eind 2003 presenteerde de nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking haar beleid in de notitie *Aan elkaar verplicht - Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.<sup>59</sup> De nota stelt duurzame armoedebestrijding centraal en neemt als leidraad voor het beleid de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen die in 2015 moeten zijn gerealiseerd (Millennium Development Goals, MDGs). Er zijn vier prioritaire thema's: onderwijs, reproductieve gezondheidszorg, aids-bestrijding, milieu en

---

<sup>59</sup> TK, vergaderjaar 2003-2004, 29234, nr. 1.



water, en er wordt voorrang gegeven aan de allerarmste landen, en daarmee aan Sub-Sahara Afrika. De nota dient dan ook te worden gelezen in samenhang met de Afrika notitie *Sterke mensen, zwakke staten* en de brief van de minister aan de Tweede Kamer over het Stabiliteitsfonds. Sleutelwoorden in de beleidsnota zijn ‘partnerlanden’ en ‘partnerschappen’.

De nota is erg kort over de beleidsintenties op het gebied van onderzoek en ontwikkelingssamenwerking en noemt samenwerking met onderzoeksinstituten een paar keer in de context van partnerschappen<sup>60</sup> en onder het thema milieu en water. De notitie besteedt verder aandacht aan de ontwikkeling van kennis- en onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden:

*(...) De ontwikkeling van kennis- en onderzoekscapaciteit in de ontwikkelingslanden dient verder te worden opgevoerd door onder andere de cyclus van planning, monitoring en evaluatie in de ontwikkelingslanden zelf te verankeren. (...)*<sup>61</sup>

In de Afrika notitie (2003) staat het volgende over onderzoek:

*(...) Voor de capaciteitsopbouw op langere termijn is versterking van Afrikaanse universiteiten en onderzoekscentra dringend nodig. Naast fellowships en de uitvoering van het IO-programma (dit is het Internationaal Onderwijs programma - toevoeging IOB) zal ruimte worden gecreëerd voor langjarige partnerschappen tussen onderzoekscentra en universiteiten in Nederland en Afrika. (...)*<sup>62</sup>

De geringe aandacht voor onderzoek in het beleid weerspiegelde de sterk afgenomen rol ervan in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking. Er was een andere wind gaan waaien op het ministerie. Eind 2003 werd van de ene dag op de andere besloten om één van de MMRPs (in Mali) stop te zetten en enkele maanden later werd ook aan de andere MMRPs meegedeeld dat de financiering door ‘Den Haag’ stopgezet zou gaan worden. De stopzetting werd beredeneerd met een algemene bezuiniging van 10% op alle budgetten, waartoe begin 2003 was besloten. Voor de ambtelijke top was toen duidelijk dat de ‘MMRPs eruit moesten’.<sup>63</sup>

60 ‘(...) Op basis van partnerschap wordt samenwerking gezocht met burgers, bedrijven, kennis- en onderzoeksinstituten, organisaties en overheden (...)’, in: *Aan elkaar verplicht - Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*, zie p. 6 en p.15.

61 *Op.cit.*, pp. 44-45.

62 *Sterke mensen, zwakke staten - Het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief*, TK 2003-2004, 29237, nr. 9, paragraaf 5.3.3 Opbouw van capaciteit: onderwijs, p. 21.

63 Mondelinge informatie voormalig Hoofd DCO/OC, februari 2005. Deze visie is ook bevestigd door medewerkers van het onderzoeksbureau DCO/OC.

#### Notitie *Onderzoek in ontwikkeling* (2005):<sup>64</sup>

Intussen was er wel gewerkt aan een vernieuwing van het beleid voor onderzoek en ontwikkelingssamenwerking. De intentie om de nota onderzoeksbeleid van 1992 te herzien stond al in het Jaarplan van de Directie Culturele samenwerking, onderwijs en onderzoek (DCO) van 2003. Na bevestiging van dit voornemen in het Jaarplan 2004 vermeldde de DCO-Directie in haar Jaarplan voor 2005 dat het onderzoeksprogramma zou worden omgevormd van breed en vraaggestuurd naar een meer op Nederlandse beleidsprioriteiten gericht programma, overeenkomstig de notitie *Aan elkaar verplicht*. Herstel van de relatie tussen beleid ('Den Haag') en wetenschap (Nederlandse universiteiten en onderzoeksinstellingen) stond hierbij voorop. Als reden voor een nieuw beleid werd ook genoemd dat DCO/OC in de loop van de jaren de regie over de door Nederland gefinancierde onderzoeksactiviteiten was kwijtgeraakt.

Eind september 2005 stuurde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de beleidsnotitie *Onderzoek in ontwikkeling* naar de Tweede Kamer. De hoofddoelstelling van het onderzoeksbeleid werd *'het effectief gebruiken van kennis en onderzoek voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling'*.

Het sinds 1992 gevoerde beleid, met de centrale rol voor de MMRPs in enkele partnerlanden, heeft, volgens de notitie, bijgedragen aan versterking van de onderzoekscapaciteit ter plaatse en aan vernieuwing op diverse terreinen, maar kan worden verbeterd. Volgens een nieuwe visie op de rol van kennis en onderzoek in ontwikkeling moet niet alleen de vraaggerichtheid van het onderzoek centraal staan, maar ook de bredere inbedding van onderzoek in beleid en praktijk, stelde de notitie.

De beleidsnotitie bevat geen specifieke aandacht betreffende de CGIAR. Wel noemt zij het belang van landbouwkundig onderzoek en erkent de belangrijke bijdrage die het kan leveren aan de realisatie van de Millennium Development Goals.

De organisatie van het onderzoeksbeleid vraagt om aanpassing, aldus de notitie. Het onderzoeksprogramma is in de loop der jaren versnipperd geraakt en het heeft de relatie met de overige programma's steeds meer verloren. De contacten tussen beleidsmakers en wetenschappers in Nederland zijn, volgens de notitie, op de achtergrond geraakt. Het nieuwe beleid moet hierin verandering brengen, door

---

<sup>64</sup> Bron: Beleidsnotitie *Onderzoek in ontwikkeling*, DCO/OC, september 2005 (door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief kenmerk DCO-235/05, d.d. 30 september 2005).

meer integratie van onderzoek in Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's en door verbetering van de relaties tussen beleid en wetenschap.

Hoewel het niet met zoveel woorden in de notitie wordt gezegd, breekt ook dit beleid - net als dat van 1992 - met het verleden. Er is nu sprake van integratie van onderzoek in bilaterale, thematische en multilaterale programma's - binnen het raamwerk van de prioriteiten van het Nederlandse bilaterale OS-programma. Er moet, zo zegt de notitie, 'ministeriebreed' worden geïnvesteerd in onderzoek. De investeringen zijn vooral voor de eigen kennisontwikkeling, voor het verwerven van nieuwe inzichten en kennis ten behoeve van de effectuering van de centrale doelstelling van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, duurzame armoedebestrijding. Ambassades en directies in Den Haag moeten het initiatief gaan nemen voor de onderzoeksprogramma's, een decentrale uitvoering dus, onder regie van het onderzoeksbureau.

De integratie van onderzoek in de bilaterale programma's wordt de verantwoordelijkheid van de ambassades. Daarvoor is de systeembenadering het uitgangspunt, dat wil zeggen gerichtheid op verbetering van de interactie tussen praktijk, beleid en wetenschap. Niet de behoefte aan onderzoek is het vertrekpunt, maar de behoefte aan kennis, kennis die in samenwerking tussen ambassades, overheden en particuliere sector tot stand moet komen. De ambassades kunnen middelen inzetten binnen het raamwerk van de prioriteiten van het bilaterale programma. Onderzoek en lokale onderzoekscapaciteit moeten worden ondersteund volgens de principes van de systeembenadering. Integratie vindt ook plaats in de thematisch of regionaal georiënteerde programma's van directies in Den Haag, die o.m. middelen kunnen inzetten voor onderzoek en het ontwikkelen van kennisnetwerken binnen het eigen beleidsterrein.

Een tweede belangrijke verandering ten opzichte van de jaren '90 is dat er bewust geïnvesteerd zal worden in structurele relaties tussen onderzoekers en beleidsmakers. 'Beide hebben in het verleden onvoldoende samengewerkt.' Als centraal instrument hiervoor lanceert de nota de z.g. IS-academie, IS staat hier voor Internationale Samenwerking. Het idee is dat meerjarige overeenkomsten voor samenwerking worden gesloten tussen onderdelen van het ministerie en onderzoeksinstituten. Dat moet leiden tot verbetering van de kwaliteit van het beleid door inschakeling van wetenschappers, tot een hogere bruikbaarheid van onderzoek, tot een verjonging van de kring bij OS betrokken wetenschappers, en tot het ontwikkelen van een breder perspectief bij beleidsambtenaren. De samenwerking moet ook bijdragen aan versterking van het politiek en maatschappelijk draagvlak voor ontwik-

kelingssamenwerking.<sup>65</sup> De IS-academieprojecten ('trajecten' genoemd) zouden gezamenlijk gefinancierd moeten worden door de betreffende onderzoeksinstituten en het ministerie van Buitenlandse Zaken, met een maximale financiële bijdrage van het ministerie van EUR 1 miljoen per samenwerkingstraject. Andere genoemde instrumenten zijn: een bijzonder hoogleraarschap op het gebied van onderzoek en ontwikkeling in te stellen aan een Nederlandse onderzoeksschool, en de benoeming van een Raadsadviseur kennis en onderzoek met beleidsontwikkelende, monitoring-, stimulerende-, coördinerende- en makelaarstaken, tevens belast met het bevorderen van contacten tussen ministerie en academische wereld.

Een derde punt van verschil met het voorgaande beleid is dat onderzoek gezien wordt als slechts een van de manieren om in de behoefte aan kennis te voorzien. Seminars, trainingen, evaluaties, internetdiscussiegroepen, etc. kunnen evenzeer bijdragen aan kennisopbouw. Daarom noemt de notitie de maatschappelijke inbedding van onderzoek zo belangrijk. Eigenlijk beschrijft de notitie meer een beleid van kennisontwikkeling en kennismanagement dan van onderzoek.<sup>66</sup>

De notitie kondigde aan dat de samenwerking met medefinancieringsorganisaties op het gebied van onderzoek gezien zal worden en dat herbezinning zal plaatsvinden op de rol van de RAWOO, de Raad voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking.

De verwachte resultaten van het vernieuwde onderzoeksbeleid zijn:

- Een versterkte samenwerking en uitwisseling tussen wetenschappers, ondernemers, ontwikkelingswerkers en beleidsmakers.
- Verbeterde systemen voor het verspreiden en delen van kennis.
- Een verbeterde omgeving voor onderzoek in het kader van ontwikkelingssamenwerking.
- Versterkte instituties voor beleids- en praktijkadvies op basis van onderzoek.
- Versterkt innovatievermogen en versterkte kennisinfrastructuur.

<sup>65</sup> De minister schreef een speciale brief over de IS-academie aan de Tweede Kamer, dd 28 september 2005.

<sup>66</sup> Het hoofd van het onderzoeksbureau bevestigde tijdens een gesprek met IOB op 16 januari 2007 het beeld dat de beleidsnotitie *Onderzoek in ontwikkeling* eigenlijk een notitie over het kennisbeleid is en geen onderzoeksbeleidsnotitie. Aan dit gesprek werd ook deelgenomen door PlvDGIS en de Raadsadviseur kennis en onderzoek, die dit niet tegenspraken.

Deze resultaten moeten worden bereikt in de partnerlanden waarmee Nederland een structurele ontwikkelingssamenwerkingsrelatie heeft, en op internationaal niveau.

De belangrijkste veranderingen op het gebied van organisatie en personele inzet zijn:

- het centrale onderzoeksprogramma van DCO wordt omgevormd tot het programma Onderzoek en Innovatie, met in 2006 een budget van EUR 25,5 miljoen,
- een veranderd mandaat voor het onderzoeksbureau, met centrale regie/coördinatie en de advisering en ondersteuning van ministerie, directies en ambassades,
- een verschuiving van financiering en beheer van onderzoeksactiviteiten naar directies binnen het ministerie en naar de ambassades (delegatie),
- de creatie en taakomschrijving van een Raadsadviseur kennis en onderzoek,
- de creatie van de functie van kennisfunctionaris bij een aantal Directies van het ministerie,
- meer samenwerking tussen de afdeling onderzoek en de afdeling onderwijs van de DCO-Directie.

De vertaling van het nieuwe beleid in programma's was ten tijde van de redactie van dit evaluatierapport nog niet afgerond. Met de val van het kabinet Balkenende II en de vervroegde verkiezingen in november 2006, zal de concrete invulling wellicht nog op zich laten wachten. Het in 2005 gelanceerde programma, de IS-Academie, dat volgens de notitie vijftien IS-academie trajecten zou krijgen, is door de minister begin 2007 opgeschort. Eind 2006 waren er vijf trajecten gestart, met de volgende thema's: i) HIV/AIDS, ii) Maatschappelijk Middenveld en Goed bestuur, iii) Vredesopbouw en Goed Bestuur, iv) Onderwijs en Ontwikkeling en v) Falende staten in Afrika.

Het in de beleidsnotitie geuite voornemen om de rol van de RAWOO te herzien leidde medio 2006 tot de aankondiging van het voornemen om de Raad op te heffen. In december 2006 werd de RAWOO officieel opgeheven.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, aan de Tweede Kamer der Staten Generaal, dd 14 juni 2006. Na een door de RAWOO tegen het besluit van de minister aangespannen kort geding werd eind 2006 de RAWOO opgeheven (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 12 december 2006).

### 3.7 Belangrijkste bevindingen

De belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk zijn:

- De paradigma verschuiving van het beleid van 1992 leidde tot speciale nieuwe programma's die de vraaggerichtheid voorop stelden, maar had eveneens consequenties voor andere onderdelen van het onderzoeksprogramma. In het biotechnologieprogramma kwam de vraaggestuurde benadering centraal te staan, via de z.g. *interactive bottom-up approach*. In de multilaterale en internationale onderzoeksprogramma's klonk de vernieuwing door via een versterkt Nederlands pleidooi voor meer ontwikkelingsrelevantie en vraaggerichtheid van het onderzoek. Daarnaast werd geprobeerd om met behulp van andere financieringsvormen de vraaggerichtheid te sturen, waarbij Nederlandse onderzoeksinstituten soms buitenspel kwamen te staan.
- De nieuwe programma's waren geen vervanging voor bestaande projecten, veel ervan werden voortgezet. Ook bleef er ruimte voor onderzoek waarbij Nederlandse onderzoekers en instituten een rol konden spelen, zij het minder prominent en vanzelfsprekend dan voorheen.
- De organisatorische opzet in het ministerie voor de uitvoering van het onderzoeksbeleid was een drieluik: het Speerpunt Onderzoek, de Onderzoekskoördinator en de Projecten Commissie Onderzoek. De onderdelen waren nauw op elkaar betrokken en de regie was in handen van de minister.
- De totale uitgaven van Nederland voor onderzoek in ontwikkelingssamenwerking bedroegen in de periode 1992-2005 naar schatting tussen de EUR 1,0-1,5 miljard, waarvan bijna EUR 600 miljoen betrekking had op '100% onderzoek'.
- In de periode 1992-2005 werd gemiddeld jaarlijks EUR 70-120 miljoen aan onderzoeksactiviteiten besteed. Het jaarlijkse budget van het Onderzoeksbureau fluctueerde in deze periode tussen de EUR 21-26 miljoen. Dit betekent dat het bureau 20 à 30 % van de onderzoeksuitgaven voor zijn rekening nam en voor de overige 70 à 80% de rol vervulde van technisch adviseur en bewaker van beleidsuitgangspunten. De laatstgenoemde rol verminderde na de Herijkingsoperatie waarbij de traditionele onderzoeksprojecten werden gedelegeerd naar de ambassades.

- In de periode 1992-2005 betrof ruim 40% van alle onderzoeksuitgaven ad EUR 600 miljoen 'wereldwijde' activiteiten, t.w. meer dan EUR 250 miljoen. Hiervan ging EUR 150 miljoen naar de *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR). Dit komt erop neer dat een kwart van alle onderzoeksuitgaven ('100 % onderzoek') werd uitgegeven aan internationaal landbouwkundig onderzoek, uitgevoerd door de CGIAR.
- In de periode 1992-2005 werd bijna 60% van alle onderzoeksuitgaven, t.w. EUR 340 miljoen regionaal of landenspecifiek uitgegeven. Tot 2004 vormden de negen meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's (MMRP's) in financieel opzicht hiervan de belangrijkste activiteit, met een bedrag van EUR 35 miljoen (derhalve 10%). Na 2004 veranderde dit en werden de samenwerkingsverbanden de belangrijkste groep van gefinancierde onderzoeksactiviteiten.
- Afrika was de grootste regionale ontvanger van Nederlandse onderzoekfondsen: één van elke drie uitgegeven euro's werd ten behoeve van dit continent besteed (1992-2005).
- Het beleid van 1992 heeft tot 2005 gefungeerd, zij het dat geleidelijk aan accenten werden verlegd. In 2005 is nieuw beleid geformuleerd. Het initiatief daartoe is uitgegaan van de DGIS leiding, die ook de regie over het hele proces voerde, in samenwerking met de DCO-Directie. Deze ambtelijke sturing staat in grote tegenstelling tot de politiek aangestuurde beleidsformulering en uitvoering in de eerste helft van de jaren '90.
- De visie op en doelstellingen van het beleid zijn gewijzigd. Het centrale paradigma van 1992, de vraaggestuurde benadering, werd in 2005 losgelaten. Het leidend principe van het beleid is 'integratie van onderzoek in andere programma's' geworden, binnen het raamwerk van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, met als hoofddoel toepassing van verworven kennis. Steun aan onderzoek en onderzoeksprogramma's in ontwikkelingslanden heeft in de notitie een minder prominente plaats gekregen. Het beleid is meer gericht op het eigen functioneren - op het ontwikkelen, uitwisselen en toepassen van kennis voor ontwikkelingssamenwerking en armoedebestrijding. Het is dus veel minder gericht op het vergroten van de mogelijkheden van ontwikkelingslanden om aan onderzoek te doen. In die zin is het meer naar binnen dan naar buiten gericht.

- In het gewijzigde beleid heeft het begrip kennis de overhand gekregen, kennis die niet alleen tot stand komt door onderzoek en niet alleen aan academische instellingen wordt ontwikkeld. Onderzoek is, volgens de notitie, slechts een van de manieren om in de behoefte aan kennis te voorzien. Daarom zou de aanduiding 'kennisbeleid' beter op zijn plaats zijn dan 'onderzoeksbeleid'. Een van de kerndoelen van het 1992 beleid, namelijk het opbouwen c.q. versterken van onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden, is in de 2005 notitie impliciet geworden. Des te meer aandacht is er besteed aan te nemen maatregelen om de relaties met de Nederlandse academische wereld te verbeteren.



## 4 De meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's

### 4.1 Algemeen

De in het onderzoeksbeleid van 1992 beoogde veranderingen kregen bij uitstek gestalte in de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's (MMRPs). De eerste programma's startten in 1994 in Bangladesh, India en Vietnam. Het laatste land waar een MMRP tot stand kwam was Egypte in 1999. In de tussenliggende periode werden er ook programma's opgezet in Bolivia, Mali, Nicaragua, Oeganda en Tanzania. In totaal kwamen er negen programma's van de grond.

Vanwege het innovatieve en experimentele karakter werden de MMRPs door het onderzoeksbureau van DGIS als een programmatische eenheid behandeld. Hoe dat gebeurde en welke instrumenten ervoor werden ontwikkeld is onderwerp van het eerste deel van dit hoofdstuk. De redenen, doelstellingen en kenmerken van de MMRPs zijn al in hoofdstuk 2 besproken en worden hier niet herhaald.

Het tweede deel van het hoofdstuk geeft een impressie van de vijf MMRPs die in het kader van deze evaluatie niet geëvalueerd werden, namelijk de meerjarige multidisciplinaire programma's in Bangladesh, India, Nicaragua, Oeganda en Egypte. De korte beschrijving van deze programma's op basis van dossiers, websites, publicaties en eerder uitgevoerde evaluatiestudies, vormt de opmaat naar hoofdstukken 5 t/m 8 waar de vier geëvalueerde MMRPs worden gepresenteerd.

#### 4.1.1 Stramien voor het opzetten van de MMRPs

Het stramien voor de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's was al ontwikkeld voorafgaande aan de beleidsnota van 1992 en is daarin opgenomen. De gekozen landen en de aanpak en procedures werden niet als een blauwdruk

gezien; er werd gezegd dat zij telkens opnieuw besproken zouden moeten worden. Een onderzoeksprogramma zou bij voorkeur klein moeten beginnen en geleidelijk worden uitgebreid, aldus de nota. De naam van de programma's impliceert hun lange termijn karakter; hoe lang precies zegt de nota niet, maar elders is gesproken over een periode van in elk geval 10 tot 15 jaar.<sup>68</sup>

Qua landen gingen de gedachten vooral uit naar de programma-, regio- en sectorlanden. Over de aansluiting bij bestaande Nederlandse hulp in de 'MMRP landen' zijn de richtlijnen voor tweërlei uitleg vatbaar. De beleidsnota sprak op enkele plaatsen over zo'n aansluiting en noemde dan ook de thema's van de Nederlandse hulp in die tijd: duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding, milieu en gender. Anderzijds bepaalde de minister in een gesprek naar aanleiding van de eerste bezoeken aan Bangladesh en Vietnam *'Geen vooropgezette keuzen ten aanzien van thema's of sectoren bij de oriëntatiemissies. Iedere oriëntatiemissie zal met een open agenda vertrekken.'*

Er bestond geen onduidelijkheid over de samenstelling van de Nederlandse delegatie tijdens de oriëntatierizen. Deze zouden worden uitgevoerd door medewerkers van het Onderzoeksbureau, samen met geselecteerde RAWOO leden. Deelname van sectorspecialisten van de ambassades of andere ambassadestaf en/of staf van de Regiodirecties/landenbureaus van het ministerie aan de oriëntatierizen was niet gewenst.

Het voornaamste doel van deze oriëntatierizen was de identificatie van een partnerorganisatie. Tijdens de reis zouden contacten gezocht moeten worden met netwerken van non-gouvernementele organisaties en basisorganisaties. Dan zou moeten worden vastgesteld welke onderzoekers en welke beleidsmakers zich bij de problematiek van deze organisaties betrokken voelen, om vervolgens te kijken welke organisatie geschikt zou zijn om de drie partijen - netwerken, onderzoekers en beleidsmakers - te laten samenwerken bij het vormgeven van de onderzoeksagenda. Deze stappen boden de weg uit het veelbesproken 'Ganuza-dilemma'.

Ook over de uitvoeringsaspecten gaf de beleidsnota aanwijzingen, al was deze *'geen absolute receptuur, maar een richtsnoer dat (-) flexibel zal worden toegepast'*. De programma's zouden in de landen zelf geplaatst worden onder een bestuur van niet alleen wetenschappers, maar ook mensen van het maatschappelijk middenveld

---

68 Zie bijv. de *Reader on the joint review of multi-annual multidisciplinary research programmes*, June 1998, p. 5. Ook individuele overeenkomsten, waarbij een MMRP werd gecreëerd, maken hier melding van, zoals in het geval van Mali waar in de pre-ambule wordt gesproken over een termijn van tien jaar.

en andere organisaties die de doelgroepen vertegenwoordigen en beleidsmakers. Beheer en uitvoering van het programma zouden in handen gelegd worden van een intermediaire organisatie met rechtspersoonlijkheid in het betreffende land.

#### 4.1.2 Bijeenkomsten van coördinatoren

Om de samenhang van de programma's te bevorderen heeft het Onderzoeksbureau de onderlinge uitwisseling van ervaringen gestimuleerd via een platform van reguliere bijeenkomsten voor de coördinatoren van de MMRPs.

Tussen 1995 en 2004 zijn er zes zogeheten *coordinators meetings*<sup>69</sup> gehouden. Hier ontmoetten MMRP-vertegenwoordigers (meestal uitvoerende directeurs en/of leden van de besturen) elkaar en staf van het DGIS-onderzoeksbureau. De eerste vergadering was in juni 1995 in Arusha en werd voorbereid door vertegenwoordigers van de MMRPs in Bangladesh, Bolivia en Tanzania. Het welkomstwoord werd, mede namens de minister, uitgesproken door de Onderzoekskoördinator van het DGIS:

*'Het is geen geheim dat het hele idee van deze programma's (dit eenvoudige en voor de hand liggende, maar nogal radicale idee) van hem (d.i. de minister) afkomstig is. Hij accepteerde volledig de verantwoordelijkheid hiervoor vis-à-vis de Nederlandse onderzoeksgemeenschap die er eerst helemaal niet enthousiast over was. (...) Bovendien heeft hij goed in de gaten gehouden dat de andere onderzoeksactiviteiten die hij ondersteunt de essentie en puurheid van deze programma's niet aantasten.'*<sup>70</sup>

Ook de vertegenwoordigers van het Zuiden gaven er blijk van doordrongen te zijn van hun unieke positie en van de taak waarvoor zij stonden. In zijn keynote speech noemde de vertegenwoordiger uit Bangladesh vier punten die het DGIS er toe gebracht hadden om het programma in het Zuiden te plaatsen, namelijk: 'a) een groeiend deel van de capaciteit die in het Zuiden gevormd wordt, is door het Noorden afgepakt via de *brain drain*; b) er is sprake van een snelle verslechtering van capaciteitsopbouw in het Zuiden; c) de consultantsmarkt in het Noorden heeft de kwaliteit van onderzoek in het Zuiden gedegradeerd; d) als gevolg van deze processen zijn er onvoldoende professionele vaardigheden om grondig onderzoek te verrichten ten behoeve van de overheid.<sup>71</sup> De deelnemers aan de Arusha conferentie verzochten de minister om als adviseurs bij de uitvoering van

69 De zes bijeenkomsten werden gehouden in Arusha (1995), Leiden (1996), Oegstgeest (1998), Kampala (2001), Dar es Salaam (2002) en Caïro (2004).

70 Verslag Arusha workshop, 1995, p. 27; Nederlandse vertaling door IOB.

71 Verslag Arusha workshop, 1995, p. 6; Nederlandse vertaling door IOB.

het bilaterale beleid te mogen optreden. Dit verzoek werd niet gehonoreerd; wel zijn in 1997 enkele personen van de MMRPs lid geworden van de RAWOO.

#### Box 4.1 Een kritische noot

*De vertegenwoordiger van de RAWOO die de Arusha workshop bijwoonde schreef over zijn teleurstelling dat de vergadering er niet in was geslaagd om tot operationalisering van de concepten van de MMRPs te komen. 'Ik had gedacht dat de workshop juist bedoeld was om die dingen uit te werken, maar in plaats daarvan kregen we anderhalve dag vrijblijvende geluiden over de asymmetrische verhouding tussen Noord en Zuid, dat ene meneer Ganuza ooit eens in Groningen iets voor de hand liggends daarover gezegd had en dat het toch allemaal wel erg gesteld was met de onderzoekers uit het Noorden die altijd alles zo domineren.'*

*Verderop schreef hij 'Ik ben altijd enthousiast geweest over het idee van Pronk (...) Toch kan men het op verschillende wijze invullen. (...) Alleen maar zeggen dat men vanaf nu in het Zuiden moet beslissen lost niets op en doet mij nogal naïef aan. Het gaat voorbij aan het feit dat er in het Zuiden ook nogal verschil is tussen de een en de ander. (...) De scheidingslijnen lopen daarom niet tussen het Noorden en het Zuiden, maar tussen een bepaalde aanpak in het Noorden en een bepaalde aanpak in het Zuiden. Bij de democratiserende aanpak van onderzoek wordt geprobeerd het ownership te leggen bij de mensen waarom het gaat en vervolgens coalities te sluiten wereldwijd. Zo kan ik me voorstellen dat samenwerking tussen het programma in Nicaragua en FMD-consultants in Haarlem vruchtbaarder is dan tussen Nicaragua en Vietnam. De aanpak in de meerjarenprogramma's is teveel gericht geweest op een veronderstelde asymmetrie die van een verkeerd begrip getuigt van wat de werkelijke oorzaken van het verschil in mogelijkheden betreft.' (29/6/1995)*

De onderwerpen die op de Arusha vergadering nog niet uitgediscussieerd waren, kregen op de volgende vergadering in Leiden in 1996 hun beslag: de gezamenlijke kenmerken, de unifying links, en de evaluatie van de programma's, de joint reviews.

#### 4.1.3 De unifying links

De tweede bijeenkomst van coördinatoren, in Leiden in 1996, vond plaats nadat de meeste MMRPs al enkele jaren ervaring hadden opgebouwd met de financiering van onderzoeksprojecten. Er werd geconstateerd dat de programma's tegen identieke problemen aanliepen. Het eerste probleem was de noodzaak om kwalitatief goed onderzoek te realiseren terwijl de zwakke onderzoeksvoorstellen aantoonde

dat de lokale onderzoekscapaciteit versterking behoefde. De tweede moeilijkheid die werd gesignaleerd was om de concepten die aan de MMRPs ten grondslag liggen, zoals vraaggericht onderzoek en participatie van eindgebruikers, in de praktijk te brengen.

Er bestond behoefte onder de deelnemers om de eigenschappen van de MMRPs en hun onderlinge band te expliciteren, aldus het verslag van de bijeenkomst. De volgende begrippen werden gezien als samenbindende factoren:

- focus op duurzame ontwikkeling
- vraagoriëntatie / betrokkenheid van gebruikers
- locatiespecifiek onderzoek
- multidisciplinair onderzoek
- versterken van onderzoekscapaciteit / institutionele aspecten
- outputs

#### *Focus op duurzame ontwikkeling*

De onderzoeken moeten zich richten op lange termijn processen van sociaal-economische ontwikkeling, dat is armoede en de degradatie van het milieu, en vrouwen en ontwikkeling. Omdat samenlevingen voortdurend veranderen moet de dynamiek van de verandering in de onderzoeksagenda opgenomen worden om zo de onderzoeken van grotere betekenis te laten zijn voor de samenleving.

#### *Vraagoriëntatie / betrokkenheid van gebruikers*

Om op duurzame wijze bij te dragen aan armoedevermindering moeten de programma's ingaan op de problemen en aspiraties van de armen. De gewenste veranderingen kunnen echter niet alleen door de armen zelf gerealiseerd worden. Daartoe zijn veranderingen nodig in de houding van anderen, in de vorm van institutionele en beleidsveranderingen. Iedereen die verantwoordelijk is voor het realiseren van deze veranderingen kan beschouwd worden als gebruikers van onderzoek. De MMRPs moeten daarom pogingen doen om deze belanghebbenden te betrekken bij het opstellen van de onderzoeksagenda en bij de operationalisering ervan.

#### *Locatiespecifiek onderzoek*

Locatiespecifiek onderzoek gaat in principe in op elk sociaal, economisch, technisch of sectoraal probleem dat cruciaal is voor de ontwikkeling van de armen in een bepaald gebied. Zulk onderzoek kan zich uitstrekken over een of meer landen,

staten, provincies, steden, wijken, etc. De keuze voor een van deze lokaties heeft diverse implicaties, o.m. voor het betrekken van niet-onderzoekers.

#### Multidisciplinair onderzoek

Huidige ontwikkelingsproblemen zijn erg complex. Om de complexiteit te begrijpen moet onderzoek onder andere de historische, sociale en culturele dimensies omvatten. Daarom moeten de MMRPs een multidisciplinaire benadering toepassen.

#### Versterken van onderzoekscapaciteit en institutionele aspecten

De onderzoeksvaardigheden kunnen verbeterd worden door middel van trainingen over het opzetten van onderzoek, over de methodologie, de organisatie en het beheer van het onderzoek. Ook kunnen de MMRPs voor dit doel PhD programma's financieren, of discussies met niet-onderzoekers organiseren. Ook de institutionele ontwikkeling van het MMRP zelf wordt gezien als een bijdrage tot het versterken van de onderzoekscapaciteit.

#### Outputs

De lijst van kenmerken geeft geen prioriteit aan, met elkaar vormen zij een samenhangend geheel.

De formulering van deze *unifying links* is geheel in overeenstemming met de tekst in de nota van 1992; ze werden gebruikt als beoordelingskader voor de *joint reviews*.

#### 4.1.4 Joint Reviews

Volgens de beleidsnota van 1992 moesten de MMRPs om de drie jaar geëvalueerd worden. Als vorm kozen de coördinatoren voor een onderlinge evaluatie, waarbij per MMRP een team gevormd werd bestaande uit een collega van een zuster programma, een stafid van het DGIS-onderzoeksbureau en een extern lid. De evaluaties waren bedoeld om het leerproces in de MMRPs te bevorderen. De eerste *joint review* werd in Vietnam gehouden in maart 1997; zes andere volgden in het jaar daarna. In 2002 is nog een *joint review* gedaan van het MMRP in Egypte. Daarna hebben dergelijke evaluaties niet meer plaatsgevonden.

Een gezamenlijk opgesteld raamwerk vormde het uitgangspunt voor de evaluaties; het werd per MMRP uitgewerkt in een specifieke Terms of Reference. In hoofdlijnen ging het om de volgende vragen:

- 1) Heeft het programma zich ontwikkeld zoals oorspronkelijk was bedoeld in het programma document en in de daaropvolgende jaarplannen (doelstellingen, strategie en activiteiten)?
- 2) Wat zijn de conceptuele, institutionele en organisatorische sterktes en zwaktes van de programma's?
- 3) Zijn er bepaalde vragen over de toekomstige conceptuele, institutionele en organisatorische ontwikkelingen van de programma's?

Hoe de *joint reviews* in de verschillende landen zijn uitgevoerd komt aan de orde bij de bespreking van de afzonderlijke MMRPs in het tweede deel van dit hoofdstuk. De algemene bevindingen werden door de MMRPs gezamenlijk besproken op de derde vergadering van de coördinatoren, in 1997 in Oegstgeest.<sup>72</sup> Men constateerde dat de MMRPs in de betreffende landen, in de korte periode van hun bestaan (2-4 jaar), een eigen identiteit hadden ontwikkeld. Ook waren alle programma's erin geslaagd een eigen onderzoeksagenda op te zetten en tot uitvoering te brengen. Over de kenmerken van de programma's werden de volgende conclusies getrokken:

- *Focus op duurzame ontwikkeling* was in alle programma's herkenbaar, ook al verschilden de gebieden van onderzoek. De onderzoeksagenda was echter fragmentarisch.
- *Vraagoriëntatie / betrokkenheid van gebruikers* bleek voor verbetering vatbaar te zijn. Benadrukt werd dat de belangen van de armen centraal moesten staan.
- *Locatiespecifiek onderzoek* bleek vooral in wat rijkere gebieden plaats te vinden; de meer achtergebleven gebieden met grote concentraties armen kregen amper aandacht. Het onderzoek werd niet genoeg in zijn context geplaatst en, vanwege de grote geografische spreiding, werd er door de secretariaten te weinig aandacht aan de onderzoekers gegeven.
- *Multidisciplinair onderzoek* kwam in sommige MMRPs wel uit de verf, maar over het algemeen werd er in onvoldoende mate aan dit kenmerk voldaan.
- *Versterken van de onderzoekscapaciteit* zou op twee niveaus moeten plaatsvinden: binnen projecten door senior onderzoekers aan hun junior collega's, en op institutioneel niveau met o.m. trainingen voor onderzoekers en PhD programma's. De evaluatoren vroegen zich af hoe dat beter zou kunnen worden gedaan; zij gaven geen antwoorden, noch informatie over de stand van zaken in de MMRPs op dit gebied.

72 Zie de Reader on the joint review of the multi-annual multidisciplinary research programmes (Oegstgeest, 1997).

- Institutionele aspecten moesten worden verbeterd op het gebied van effectiviteit en transparantie; er was grote variatie onder de MMRPs in dit opzicht.

Speciale aandacht was er voor de kwaliteit van het onderzoek, vanwege de geconstateerde spanning tussen enerzijds de conventionele wetenschappelijke kwaliteitscriteria en anderzijds de eis dat onderzoek beleidsrelevant moet zijn en toepasbare resultaten moet opleveren. MMRPs moeten hun eigen criteria voor kwaliteit duidelijk maken, aldus de *Reader of the joint review*. Zij moeten aangeven wat de voordelen zijn van het participatieve proces van onderzoek, wat sociale relevantie inhoudt en welke academische criteria zij toepassen. Het vraaggestuurd onderzoek kent, aldus de *Reader*, sterke en zwakke kanten. Meestal scoren de MMRPs positief op het gebied van sociale relevantie en het gebruik dat van de onderzoeksbevindingen wordt gemaakt, maar zijn ze zwak in termen van publicaties. Als onderscheidende kenmerk van de MMRPs werd genoemd de nauwe relatie van onderzoekers met betrokkenen - gemeenschap en besluitvormers - waardoor maatschappelijke problemen in onderzoeksvragen omgezet worden. Juist deze relatie verhoogt de kans op een alomvattende formulering van de onderzoeksvraag. De spanning tussen academische kwaliteit en sociale relevantie moet gezien worden als inherent aan het karakter van vraaggestuurd onderzoek, aldus de samenvatting van de *joint review*.

De *Reader* stond er ook bij stil dat de meerderheid van de Nederlandse onderzoekers en 'zelfs staf van het DGIS' sceptisch waren over de MMRPs. Begrijpelijk, volgens de auteurs, want de MMRPs stelden de status-quo ter discussie, zonder een alternatief te bieden dat snelle winst oplevert. Men realiseerde zich dat de MMRPs zich tot dusver overeind hadden kunnen houden, omdat ze slechts een klein beslag legden op het onderzoeksbudget van ontwikkelingssamenwerking, omdat ze kosteneffectiever waren dan de reguliere onderzoeksprogramma's en vanwege de politieke bescherming die zij genoten. Men realiseerde zich dat de duurzaamheid in financiële zin een uitdaging voor de programma's zou vormen in de voorliggende jaren.

#### 4.1.5 Newsletter - Forum for Demand-led Research

Om het onderlinge leerproces en de communicatie tussen de MMRPs te vergemakkelijken, werd er vanaf 1993 een Nieuwsbrief gemaakt. Het DGIS-onderzoeksbureau verzorgde de productie en verspreiding. In totaal verschenen er negen nummers. Op de bijeenkomst van MMRP coördinatoren in Dar-es-Salaam, in 2002 werd besloten dat de Nieuwsbrief voortaan als collectieve publicatie van de gezamenlijke MMRPs zou verschijnen. Men wilde daarmee uiting geven aan de



'brotherhood/sisterhood' van de programma's die een autonoom bestaan, los van het DGIS, kunnen leiden. Research Initiatives Bangladesh (RIB) uit Bangladesh coördineerde de publicatie van de vernieuwde nieuwsbrief, die in januari 2004 verscheen. Volgens het voorwoord voorzag de nieuwsbrief in de behoefte onder de MMRPs tot uitwisselen van ervaringen. Nadere beslissingen over continuering zouden genomen worden op de volgende bijeenkomst van de coördinatoren in Cairo in 2004. Daar kondigde het DGIS het einde aan van de financiering van de MMRPs door 'Den Haag'. Het was medio 2006 niet bekend of de nieuwsbrief nu inderdaad een zelfstandig bestaan leidt. In elk geval zijn er na begin 2004 geen nummers meer verschenen.

#### 4.1.6 Rol van het Onderzoeksbureau

Vanaf het begin heeft het Onderzoeksbureau een belangrijke rol gespeeld in de in de meerjarige onderzoeksprogramma's. De politieke top van het departement vond dat een intensieve inzet van de medewerkers nodig was om de MMRPs volgens de nieuwe ideeën vorm te geven en te begeleiden. In hoofdstuk 3 is daarover al geschreven. Ook in de paragrafen hierboven passeerden diverse taken van het Onderzoeksbureau de revue: identificatie en opzetten van de programma's, organisatie van de bijeenkomsten van de coördinatoren van de programma's, deelname aan de joint review, en het verzorgen van de nieuwsbrief. Bij alle veranderingen in de administratieve structuur van het departement in 1996, bleven de taken van het Onderzoeksbureau met betrekking tot de MMRPs vrijwel ongewijzigd.

In 1997 was de rol van het Onderzoeksbureau onderdeel van de joint review. In die tijd werkten er acht vaste stafleden, die met uitzondering van het hoofd van de afdeling, elk verantwoordelijk waren voor een of meer MMRPs. Zij werkten daaraan gemiddeld een dag per week, terwijl elke stafmedewerker ook nog eens een dag per week bezig was met de coördinatie en ondersteunende activiteiten van het MMRP als collectief. Voor de onderlinge afstemming van de aanpak van de programma's was er wekelijks overleg tussen de betrokken medewerkers. Dat wil zeggen dat elk staflid tenminste 40% van de werktijd besteedde aan de MMRPs.

De aanbeveling van de review om de faciliterende rol van het Onderzoeksbureau te handhaven werd door de minister, bij haar aantreden eind 1998, met enige reserve overgenomen: er moest meer duidelijkheid komen over de inhoud ervan. Dit was wellicht ingegeven door iets wat de joint review ook had gesignaleerd, namelijk dat de programma's binnen het DGIS en zelfs binnen de directie waaronder zij vielen, erg onbekend waren. In 1999 zijn diverse bijeenkomsten gehouden waarbij het Onderzoeksbureau zich op haar rol heeft bezonnen, maar tot wezenlijke veran-

deringen in tijdsbesteding leidde dat aanvankelijk nog niet. Pas na 2002 nam de intensiteit van de begeleiding van de MMRPs enigszins af.

De onbekendheid met de programma's ging gepaard met een weinig positief imago van de MMRPs. De *joint review* van 1997 sneed ook dit punt aan. De staf van het Onderzoeksbureau merkte op dat de uitzonderlijke positie van de MMRPs een direct gevolg was van het onderzoeksbeleid, aangezien een experimentele fase enige afstand van andere programma's vereiste. Wel was men het er over eens dat nu een tijd van consolidatie was aangebroken. Ondanks het voornemen, hebben de MMRPs altijd een afgezonderde plek behouden. Een illustratie daarvan is dat medewerkers van het Onderzoeksbureau bij hun vele bezoeken aan hun MMRP zelden bij hun collega's op de ambassade langsgingen. Toen in 2003 op het departement een beweging op gang kwam om de MMRPs te beëindigen was er niemand die voor de programma's op de bres sprong. Ook in de universitaire wereld was geen draagvlak en de belanghebbenden in de ontwikkelingslanden waren gering in aantal en ver weg. De afstoting van de MMRPs door 'Den Haag' in 2004 veroorzaakte dan ook op het departement of op de Nederlandse ambassades weinig ophef.

#### 4.2 De MMRPs in Bangladesh, Egypte, India, Nicaragua en Oeganda

Aan de MMRPs in Bangladesh, Egypte, India, Nicaragua en Oeganda werd tussen 1993 en 2004 in totaal ruim EUR 13,5 miljoen uitgegeven. De uitgaven voor de verschillende landen en perioden zijn in tabel 4.1 gespecificeerd.

**Tabel 4.1** Uitgaven overige MMRPs, per projectfase (in EUR '000)

Land	Vorbereidings fase		Eerste fase		Tweede fase		Totaal
	Periode	Uitg. DGIS	Periode	Uitg. DGIS *	Periode	Uitg. DGIS	
Bangladesh	1993-1994	5,0	1994-2002	2.114,6	2002-2006	1.278,1	3.397,6
Egypte	1996-1998	19,9	1999-2004	910,5	-	-	930,4
India	1992-1995	50,5	1994-1998	795,1	1999-2003	2.168,6	3.014,1
Nicaragua	1993-1995	188,8	1995-2000	1.272,8	2000-2005	1.479,1	2.940,6
Oeganda	1994-1996	11,2	1996-2001	1.377,9	2001-2004	1.852,5	3.241,6

\* uitgaven tot en met 2004.

#### 4.2.1 Bangladesh

Het Onderzoeksprogramma Armoedeverlichting (*Programme for Research on Poverty Alleviation*, PRPA) begon op 1 april 1994. De eerste projectfase, die zou plaatshebben tussen 1994-97, duurde ruim twee keer zo lang. In die tijd werd het gecommitteerde bedrag van Dfl 6 miljoen (EUR 2,7 miljoen) met Dfl 1 miljoen (EUR 0,5 miljoen) verminderd. Voor de tweede fase van 2002-07 committeerde het DGIS ruim Dfl 7 miljoen (EUR 3,2 miljoen). Vanaf 2001 ging het programma Onderzoek Initiatieven Bangladesh (*Research Initiatives Bangladesh*, RIB) heten.



##### Institutionele aspecten

In de eerste fase van het programma trad de Grameen Trust op als intermediaire organisatie. De trust was gelieerd aan de Grameen Bank en bood institutioneel onderdak aan het PRPA. De eindverantwoordelijkheid voor het PRPA lag bij een speciaal in het leven geroepen Stuurgroep. De dagelijkse leiding berustte bij een programmadirecteur.

De intermediaire organisatie werd in 1994 gekozen bij gebrek aan beter, zo blijkt uit het beoordelingsmemorandum (bemo) van het DGIS voor de tweede fase. Er waren weinig keuzemogelijkheden, zodat *'ondanks de aarzelingen is (-) ingestemd met de toen voorgestelde opzet.'* Dat het fout liep werd gesignaleerd tijdens de *joint review* van 1998 die gedaan werd door een team bestaande uit een medewerker van het onderzoeksbureau van het DGIS, de directeur van de Vietnamese zuster MMRP en een wetenschapper uit Bangladesh. Zij constateerden dat het programma niet goed van de grond kwam vanwege de institutionele structuur. De intermediaire organisatie, met op de achtergrond de directeur van de Grameen Bank, domineerde het programma. De belangrijkste aanbeveling van het evaluatieteam was dat

de Stuurgroep van het PRPA de leiding in handen zou nemen en deze niet moest overlaten aan de Grameen Trust.

Kort daarna bracht een nieuwe interim coördinator een kritische discussie over het programma op gang. Een hachelijke onderneming, aldus het bovengenoemde bemo, gezien de maatschappelijke status en invloed van de directeur van de Grameen Bank, wiens ideeën in de loop van de jaren tot norm voor het PRPA waren verheven. De meeste leden van de Stuurgroep legden vervolgens hun functie neer; degenen die bleven besloten om een nieuwe uitvoerende organisatie in het leven te roepen, *Research Initiatives Bangladesh* (RIB).

*Research Initiatives Bangladesh* is geregistreerd op 1 november 2001. De organisatie wil nieuwe vormen van onderzoek naar armoedebestrijding in Bangladesh stimuleren, volgens een holistische en participatieve methode. RIB werd het institutionele huis voor de tweede fase, die in april 2002 van start is gegaan.

#### *Programma en resultaten*

De algemene doelstelling was om vraaggestuurd en mensengericht onderzoek naar armoede te bevorderen en bij te dragen aan het verminderen van armoede in Bangladesh. Dat betekende dat onderzoek zodanig opgezet moest zijn dat resultaten in de praktijk toepasbaar waren. Het werk van RIB bestond uit: 1) financiering en technische ondersteuning van onderzoekers, 2) capaciteitsopbouw van bestaande en nieuwe onderzoekers. De thema's lagen op het gebied van gender, technologie, etniciteit, wetgeving en mensenrechten, cultuur en erfgoed.

In 2003 voerde RIB een interne evaluatie uit. In het rapport staat dat RIB armoede niet alleen vanuit een economisch perspectief wil benaderen, maar ook vanuit de niet-economische behoeften van mensen. De methode van participatief actie-onderzoek staat daarbij centraal. Volgens de evaluatie groeit in Bangladesh de belangstelling voor de toepassing van deze methode van onderzoek, maar vormt het gebrek aan expertise een belemmering voor de voortgang van het programma. Vanwege de onbekendheid met de holistische visie op armoede en met de onderzoeksmethode komen er weinig onderzoeksvoorstellen binnen en is het moeilijk om gekwalificeerde staf te vinden. Om dat laatste probleem op te vangen hebben bestuursleden van RIB vaak vrijwillig diensten verleend, maar, aldus het rapport, juist de junior staf zou zich de holistische benadering van armoede en de participatieve methode eigen moeten maken, omdat zij anders geen professionele onafhankelijkheid ontwikkelen, maar simpelweg orders uitvoeren. RIB heeft toen de daad bij het woord gevoegd en in 2003 diverse workshops gehouden over onder-

zoeksmethoden, voor studenten en voor journalisten. Ook waren er bijeenkomsten om de resultaten van afgeronde onderzoeken te presenteren en om ideeën voor nieuw onderzoek naar mensenrechten te bespreken.

#### Box 4.2 Actie-onderzoek door riviernomaden

Het Participatory Action Research (PAR) model staat centraal in de voorbeelden die RIB in haar nieuwsbrieven geeft. Een daarvan gaat over actieonderzoek met de Beday, een groep riviernomaden, die gewoonlijk niet profiteert van ontwikkelingsinterventies. Vanwege hun nomadische leefwijze gaan kinderen niet naar school, wat hen dan weer verder isoleert van de hoofdstroom van de samenleving. Het door RIB ondersteunde participatieve onderzoek, bestudeerde een mobiele school en een centrum voor beroepstraining die samen met de Beday gemeenschap waren opgezet. De onderwijzers en trainers waren allen afkomstig uit de gemeenschap. Volgens het onderzoek kunnen leerlingen die nooit eerder naar school waren geweest de lessen in Engels en Bengali goed volgen en hebben de meisjes die via de beroepstraining naaien hebben geleerd, nu hun eigen kleine bedrijfjes opgezet.

Bron: Forum for Demand-led Research, Newsletter 10, January 2004

Naast een totaal aantal van 78 afgeronde projecten en achttien lopende projecten heeft RIB in 2003/2004 ook beurzen verstrekt voor drie PhD studenten en één M.Phil student.<sup>73</sup>

Het verslag van de dienstreis van de verantwoordelijke beleidsmedewerker van het DGIS-onderzoeksbureau (mei 2003) was erg positief over de ontwikkelingen in RIB. Er werd geconstateerd dat 'zowel organisatorisch als inhoudelijk de activiteit ruimschoots aan de verwachtingen voldoet. Continuering van de uitvoering voor de rest van de looptijd ligt zeer voor de hand.' Uit het verslag bleek ook dat er met RIB was gesproken over diversificatie van donoren, omdat 'blijvende, volledige afhankelijkheid van slechts één donor onhaalbaar en ongewenst is.'

#### Toekomst

De tweede fase loopt tot 2007. Na de aankondiging door het DGIS dat de financiering door het onderzoeksbureau beëindigd zou worden zijn gesprekken gestart met andere donoren over toekomstige financiering. Medio 2006 was hier nog geen definitief besluit over gevallen.

73 Bron: RIB website [www.rib-bangladesh.org](http://www.rib-bangladesh.org)

#### 4.2.2 Egypte

De Onderzoeksnota van 1992 had landen genoemd waar een MMRP opgezet zou gaan worden. Voor de regio West Azië / Noord Afrika was aanvankelijk aan Jemen gedacht. Deze keuze werd door de ambassade te Sana'a sterk ontraden omdat 'het niet realistisch is te verwachten dat Jemenitische onderzoekers een dergelijk programma zouden uitvoeren'. Vervolgens is voor Egypte gekozen. De oriëntatiemissies van het onderzoeksbureau van DGIS naar Egypte werden in 1996 uitgevoerd. In overleg met de ambassade werd gekozen voor een concentratiegebied, Upper Egypt. Het Social Research Center (SRC) was behulpzaam met het leggen van contacten met onderzoeks- en universitaire centra, overheidsdiensten en NGOs. Begin 1998 werd een 'gebruikers workshop' gehouden, waar onder andere de thema's voor onderzoek en de organisatorische aspecten aan de orde kwamen. Aan het einde van dat jaar werd het programma door het DGIS goedgekeurd voor de periode van vijf jaar, tot eind 2003. De committering bedroeg Dfl 3,5 miljoen (EUR 1,6 miljoen). Het programma is in maart 1999 gestart.



#### Organisatie

Het Social Research Center, een zelfstandige afdeling van de American University in Caïro, functioneerde als intermediaire organisatie. Er werd een onafhankelijk Onderzoek Comité opgericht om de onderzoeksvorstellen te beoordelen.

#### Programma en resultaten

De doelstelling van het Partnerschap voor Ontwikkelingsrelevant Onderzoek (Partnership in Development Research, PDR) zoals het programma in Egypte heet,

is het uitvoeren van onderzoek dat inzicht geeft in ontwikkelingsprocessen in Egypte, met name in Upper Egypt. Daaraan gerelateerde doelstellingen zijn: i) er voor zorgen dat de verkregen kennis wordt verspreid naar relevante personen en instellingen en ervoor zorgen dat voor het onderzoek relevante documentatie beschikbaar komt; ii) binnen het programma ruimte geven voor versterking van de Egyptische onderzoekscapaciteit, met name door jonge onderzoekers aan te moedigen om deel te nemen.

De onderzoeksagenda bevatte vijf thema's: gender vraagstukken, armoede, lokale participatie, milieu en sociale vraagstukken. Er werden drie typen onderzoek onderscheiden: i) open onderzoek via competitie, ii) onderzoek op verzoek, en iii) thematisch onderzoek.

Halverwege 2002 werd een evaluatie uitgevoerd, die qua opzet leek op de *joint reviews* van de zuster MMRPs eind jaren '90. In het team zat ook een vertegenwoordiger van de gastorganisatie van de MMRP in India. Het rapport van de evaluatie geeft geen informatie over het programma en is een aaneenschakeling van algemeenheden en loftuitingen aan het adres van PDR. Ook de aan de evaluatie voorafgaande zelfstudie was weinig informatief. Uit het rapport blijkt dat de uitgangspunten van de MRRP soms op zeer eigen wijze geïnterpreteerd werden. De onderzoeksgebruikers waren volgens het rapport vooral de leden van de adviesraad, die twee keer per jaar een volle dag discussieerden over concepten en vraagstukken. Het rapport wijdt er over uit dat de leiding van de vergadering en de betrokkenheid van de groep tot zulke goede participatie leidden. Volgens het rapport waren de meeste onderzoeksprojecten van bovenaf geformuleerd; enkele onderzoekers deden hun best om met de bevolking te overleggen. Studies die lieten blijken dat ze in staat waren met NGOs samen te werken, kregen voorrang.

Meer informatief is een rapport uit 2004<sup>74</sup>, dat vermeldt dat in de categorie 'open onderzoek via competitie' halverwege 2004, 94 projecten waren gefinancierd, 59 daarvan waren projecten van onderzoekers en 35 betroffen proefschriften van promovendi. Ruim tweederde van de 94 projecten was afgerond. Van het type 'onderzoek op verzoek' waren zes onderzoeken gefinancierd, onder andere over straatkinderen, microkrediet en alfabetiseringsprogramma's. Deze projecten werden uitgevoerd in samenwerking met NGO's. In april 2004 was de helft ervan gereed. In de categorie thematisch onderzoek waren wel twee thema's geselecteerd: 'de

74 Bron: *Partnership in Development Research (PDR), The Egyptian Programme, Workplan (1999-2005)*. Social Research Center American University in Cairo, April 2004.

rol van de middenklasse in ontwikkeling' en 'armoede', maar volgens het rapport was er nog geen oproep gedaan om voorstellen in te dienen.

#### Toekomst

PDR heeft aanvankelijk van het DGIS-onderzoeksbureau een budgetneutrale verlenging gekregen, tot 1 juni 2005, om de lopende activiteiten af te ronden en nieuwe donoren te vinden. Dit laatste is gelukt. De Amerikaanse stichting Ford Foundation zal PDR verder gaan financieren.

#### 4.2.3 India-Kerala

In oktober 1992 vond de eerste oriëntatiemissie naar Kerala plaats. Minder dan twee jaar later, op 1 augustus 1994, is de uitvoering van het Kerala Onderzoeksprogramma van Ontwikkeling op Lokaal Niveau (*Kerala Research Programme on Local Level Development*, (KRPLLD, verkort: KRP) begonnen. Officieel zou de eerste programmafase duren tot 1997, maar hij werd met twee jaar verlengd; de committering bedroeg Dfl 3 miljoen (EUR 1,4 miljoen). De tweede fase was voorzien voor de periode 1999-2003, met een committering van Dfl 5 miljoen (EUR 2,3 miljoen); deze fase duurde tot eind 2004.



#### Institutionele aspecten

De oriëntatiemissies van het DGIS in 1992 en 1993 stonden in het teken van het vinden van personen en/of organisaties in Kerala om een MMRP onder te brengen. De besprekingen met NGOs mislukten, omdat zij deze functie niet wilden



of mochten vervullen. Uiteindelijk werd het *Centre for Development Studies* (CDS) in Trivandrum geselecteerd, niet de eerste keuze, volgens het bemo van 1994, aangezien het een onderzoeksinstituut is.<sup>75</sup> De voorzitter van het bestuur van CDS werd voorzitter van de Stuurgroep van het nieuwe MMRP. Ondanks de aanvankelijke aarzelingen is de institutionele structuur in de tweede fase onveranderd gebleven. Een evaluatie van 2002 constateerde dat iedereen zeer tevreden was met de gastorganisatie, het CDS.

#### Programma en resultaten

Het algemene doel van het programma was om onderzoeksactiviteiten te steunen, financieel en inhoudelijk. Als centraal thema werd gekozen voor *local level development* wat ook in de officiële naam van het programma werd opgenomen. Het thema sloot aan bij de invoering begin jaren '90 van het 'panchayat' bestuur als nieuwe en kleinste eenheid voor bestuur en planning in Kerala.

In de eerste fase werden 109 projecten goedgekeurd, waarvan er 107 zijn afgerond en twee voortijdig zijn gestopt. De *joint review* van 1998, die werd uitgevoerd door een lid van de Stuurgroep van het MMRP in Oeganda, een medewerker van het DGIS-onderzoeksbureau en een Indiase wetenschapper, wees uit dat het programma goed was verlopen. Men prees de keuze van het centrale thema en meende dat de uitgevoerde onderzoeken van belang waren voor het decentralisatieproces in Kerala. Dat laatste was mede dankzij de hoge mate van interactie met de samenleving. De sociale omgeving van Kerala was gunstig voor een MMRP, aldus het *review* team. Het team wees ook op tekortkomingen in het programma, zoals zwakte in de methodologie, te weinig aandacht voor de sociaal-economische context op macro-niveau, geringe training voor capaciteitsopbouw, en onvoldoende verspreiding en gebruik van onderzoeksresultaten.

In de tweede fase ging KRP door met het ondersteunen van zowel korte als lange termijn onderzoek en met het houden van trainingen en verstrekken van beurzen ter versterking van de onderzoekscapaciteit. Het onderzoek concentreerde zich op lokale veranderingsprocessen vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling, waaronder armoedebestrijding, milieu en gender-specifieke aspecten.

Een extern team voerde in 2002 een mid-term evaluatie uit en constateerde dat er dankzij KRP meer inzicht was ontstaan in de rol van onderzoek bij lokale ontwik-

<sup>75</sup> CDS is een instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek opgericht in 1971. Het is geaffilieerd met de Jawaharlal Nehru University in New Delhi, o.m. voor M.Phil. en Ph.D. programma's in economie. Het is ook een erkend instituut voor promotieonderzoek onder de University of Kerala.

keling. Van de 270 onderzoeksprojecten in de tweede fase waren er 173 conventioneel van aard, terwijl in 97 projecten participatief onderzoek werd gedaan. Er werden in het evaluatierapport diverse voorbeelden genoemd van onderzoeken die leidden tot nieuwe initiatieven, zoals een onderzoek naar taal- en leerachterstand onder schoolkinderen dat resulteerde in het opzetten van een instituut voor de opvang van zulke kinderen.

Capaciteitsopbouw van niet-onderzoekers was een belangrijke merite van het programma, zo bleek uit de evaluatie. De meeste onderzoekers hadden training gekregen in methoden en technieken van onderzoek, georganiseerd door het KRP secretariaat. Daarbij werden lokale instituten en universiteiten ingeschakeld en waren onder de studenten ook vaak vertegenwoordigers van volksbewegingen, zoals KSSP (Science for the People Movement in Kerala).

#### Box 4.3 Externe evaluatie Kerala Research Programme

Het evaluatierapport van 2002:

Mede dank zij KRP ontstond er een nieuwe onderzoekscultuur in universiteiten, NGOs en zelfs in enkele onderzoeksinstituten, aldus het evaluatierapport:

- Individuen die nooit onderzoek deden, doen dat nu wel: Onderzoek wordt meestal uitgevoerd door onderwijzers, docenten en net afgestudeerden, zonder onderzoekservaring, ook wel 'barefoot researchers' genoemd.
- Gevestigde onderzoeksinstituten en universiteitsonderzoekers gaan zich meer bezighouden met onderzoek voor lokale ontwikkeling.
- Onderzoek voor projecten met een laag budget wordt gestimuleerd
- Nieuwe trainingsmethoden voor onderzoekers worden ontwikkeld, er zijn studiekringen opgezet.
- Nieuwe groepen doen mee: vrouwen en jongeren: 1/3 van de in 2000/2001 ingediende voorstellen was afkomstig van vrouwen, bijna de helft van de onderzoekers is tussen 30 en 45 jaar.
- Aantal onderzoeksvorstellen neemt aanzienlijk toe.

#### Toekomst

Het programma is na een budgetneutrale verlenging van een jaar op 31 december 2004 afgesloten, omdat de ontwikkelingsrelatie tussen Nederland en India is beëindigd. De bibliotheek, database en website werden door CDS voortgezet, ook de studiekringen bleven bestaan, sommige hebben een eigen nieuwsbrief.

KRP heeft vanaf het begin zeer terughoudend gestaan tegenover financiering door internationale donoren. Men was beducht voor verlies aan autonomie en zag mogelijkheden voor lokale financiering als het vraaggestuurde onderzoek eenmaal waardering zou krijgen in de eigen omgeving. Men realiseerde zich dat het verwerven van die erkenning tijd zou kosten en rekende tot dat moment op steun van het DGIS. Inmiddels wordt CDS door de Indiase overheid gesubsidieerd en verdient het daarnaast geld door onderzoek in opdracht te verrichten.

#### 4.2.4 Nicaragua

Bij het leggen van de eerste contacten in Nicaragua in 1993 werd door het onderzoeksbureau van het DGIS voorzichtig gemanoeuvreerd om te voorkomen dat het programma een bepaalde politieke kleur zou krijgen. Nicaraguaanse organisaties werden benaderd via door het DGIS ingeschakelde consultants en in 1994 was er een regionale bijeenkomst in Ocotal, Nicaragua, waaraan een 40-tal NGOs en lokale overheden deelnamen. Daar werd besloten tot de oprichting van een autonome stichting ADESO (*Asociación Para La Investigación del Desarrollo Sostenible de Las Segovias*: Organisatie voor Onderzoek naar Duurzame Ontwikkeling in Las Segovias).

Als concentratiegebied voor het programma koos men de z.g. Eerste Regio, daarmee bewust afstand bewarend van de hoofdstad Managua. Het programma ging in 1995 van start. De eerste fase was gepland van maart 1995 tot februari 1999, met een committering van Dfl 2,5 miljoen (EUR 1,1 miljoen). Zij duurde twee jaar langer. De tweede fase was van juni 2001 tot juni 2005; het gecommitteerde bedrag voor die periode bedroeg EUR 2,1 miljoen.



### Organisatie

ADESO is een koepel van 34 organisaties in de noordelijk gelegen regio Las Segovias. Zij legt zich toe op duurzame ontwikkeling, wat ook doorklinkt in de naam van de organisatie. De NGOs die ADESO hebben gesticht richten zich allemaal op 'milieu en ontwikkeling', 'gender en ontwikkeling' en 'duurzame ontwikkeling'. Er is een algemene vergadering van de leden, waaruit het dagelijks bestuur van 5-7 personen wordt gekozen. Het secretariaat wordt geleid door een coördinator. Er zijn *ad hoc* commissies per thema en een technische adviescommissie voor methoden van onderzoek.

### Programma en resultaten

Het doel van ADESO is onderzoek uit te voeren dat leidt tot beter inzicht in ontwikkelingsprocessen in Nicaragua. Daarbij moeten gebruikers een belangrijke stem in het programma hebben, en moet de onderzoekscapaciteit ter plaatse versterkt worden. Het onderzoek moet bijdragen aan duurzame ontwikkeling van de regio Segovias. Er werden vijf onderzoeksthema's vastgesteld: natuurlijke hulpbronnen en milieu; kleinschalige landbouwproductie en rurale ontwikkeling; gender, vrouwen en ontwikkeling; kleinschalige bedrijvigheid; bevolking en lokale ontwikkeling.

Het team voor de *joint review*, met een vertegenwoordiger van de MMRP in Bangladesh, een van het DGIS-onderzoeksbureau en een door ADESO aangewezen lid, bezocht ADESO in 1997. Het constateerde dat gebruikers van onderzoek, zowel individuen als basisorganisaties, op velerlei manieren werden betrokken: bij het vaststellen van een onderzoeksagenda, bij het vaststellen van de onderzoeksvragen, als onderzoekers. De onderzoeken waren locatiespecifiek, zij verzamelden gegevens over de levensomstandigheden van de armen, met de bedoeling deze te verbeteren. Als voorbeelden noemde het *review* team o.m. het onderzoek naar kippenvoer dat leidde tot een hogere productie van eieren, en de studie van arbeidsomstandigheden van vrouwen in de tabaksindustrie, die resulteerde in het aanpakken van gezondheidsproblemen. In anderhalf jaar waren er 13 projecten gefinancierd, waarvan er vijf klaar waren op het moment van de evaluatie. De kwaliteit van het onderzoek vond het team slecht; onderzoekers waren meer geïnteresseerd in de uitvoering van projecten dan in documentatie en onderzoek ervan.

Onderzoek werd vaak uitgevoerd door staf van NGOs, die weinig ervaring hebben met academisch onderzoek. De training in participatieve onderzoeksmethoden werd door de deelnemers gewaardeerd en door het *review* team een verdienste genoemd waarop ADESO zou moeten voortbouwen. Het secretariaat ontbeerde

echter professionele onderzoekers die nodig zijn voor begeleiding van het onderzoek. Volgens de evaluatoren bleef locatiespecifiek onderzoek vaak beperkt tot het micro-niveau en werd het niet in een bredere context gezet. Er was ook te weinig sprake van een multidisciplinaire aanpak, bijv. het bovengenoemde onderzoek naar vrouwen in de tabaksindustrie resulteerde in een gezondheidsproject voor vrouwen. Het had ook de werkgelegenheidsaspecten, de werkomstandigheden en het economische belang van de industrie in de studie kunnen betrekken.

In de eerste jaren kostte het veel tijd om de onderzoeksagenda vorm te geven en om overeenstemming te bereiken tussen de leden van ADESO. Volgens het bemo voor de tweede fase waren er eind 1999 34 onderzoeksprojecten afgerond.<sup>76</sup> Op de website van ADESO<sup>77</sup> staan 45 onderzoeken die zijn gefinancierd in de periode 1996-2003.

#### Toekomst

In 2005 kreeg ADESO een budgetneutrale verlenging tot medio 2006. Eind 2005 werd het programma geëvalueerd, waarbij ook de Nederlandse ambassade in Managua was betrokken, hetgeen uitzonderlijk was. Het gesprek met de Nederlandse ambassade over verdere financiering is op gang gekomen; een definitief besluit was medio 2006 nog niet genomen.

#### 4.2.5 Oeganda

Het meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma in Oeganda kwam tot stand na een relatief korte voorbereidingsfase. De leden van de eerste oriëntatiemissie, in november 1993, concludeerden dat er een beperkte doch potentieel zeer sterke onderzoekscapaciteit in Oeganda bestond, die gesteund diende te worden. Tijdens de tweede missie werden voorbereidingen getroffen voor een workshop waarop de prioriteiten voor onderzoek en de organisatorische opzet besproken werden. De eerste programma fase duurde van 1996-2001, de tweede van april 2001-maart 2004 met een budget van EUR 2,2 miljoen.

#### Organisatie

Het Netwerk van Oegandese Onderzoekers en Onderzoekgebruikers (*Network of Ugandan Researchers and Research Users*, NURRU) is in 1994 opgericht door 25 lidorganisaties<sup>78</sup> speciaal voor het MMRP programma. Een enthousiaste Stuurgroep en een goede coördinator zorgden voor een vliegende start; het aantal ingediende

<sup>76</sup> Beoordelingsmemorandum N1006808, goedgekeurd in 2000.

<sup>77</sup> Bron: [www.adeso.org.ni](http://www.adeso.org.ni)

<sup>78</sup> Dit waren onderzoeksinstituten en NGOs, terwijl de overheid in de Stuurgroep was vertegenwoordigd door de *National Council of Science and Technology*.



onderzoeksvoorstellen liep op tot 437 in de 3<sup>e</sup> ronde in 1997. NURRU werd aanvankelijk ondergebracht bij het Centre for Basic Research (CBR).

Bij het plotselinge vertrek van de eerste coördinator, in 1998, ontstond er een managementvacuüm en kwamen er problemen aan de oppervlakte, die verband hielden met de institutionele verankering in het CBR. In hetzelfde jaar suggereerde het joint review team, met daarin de coördinator van de MMRP in Tanzania, een medewerker van het onderzoeksbureau van het DGIS en een wetenschapper van de Makerere universiteit, aan de Stuurgroep om zelf meer leiding te nemen. Deze benoemde een nieuwe coördinator en maakte NURRU los van het CBR.

In de tweede fase groeide het aantal lidorganisaties van NURRU naar 29. Een uitvoerend comité van elf leden afkomstig uit de lidorganisaties vormde het bestuur, dat toezicht hield op het secretariaat en rapporteerde aan de algemene vergadering. De combinatie van secretariaat en uitvoerend comité heeft in het algemeen goed gefunctioneerd. De communicatie met de lidorganisaties was divers. Organisaties die niet in het uitvoerend comité zaten hadden slechts contact via de jaarlijkse algemene vergadering en ontvingen niet veel steun van NURRU.

#### Programma en resultaten

Het doel van NURRU was ervoor te zorgen dat resultaten van onderzoek - dat participatief, multidisciplinair, lokatiespecifiek en genderspecifiek was - beschikbaar kwamen voor beleidsmakers, planners en actiegroepen uit de samenleving. De kern van het programma bestond uit: i) onderzoek, ii) disseminatie van onder-

zoekresultaten, iii) diensten ter verbetering van onderzoekscapaciteit en gebruik van onderzoek, en iv) capaciteitsopbouw voor netwerken.

In de eerste fase mocht het te subsidiëren onderzoek in principe in het hele land plaatsvinden. Dat werd in de tweede fase anders, omdat er door de grote spreiding geen kritische massa aan kennis werd ontwikkeld en de invloed ervan beperkt bleef. Naast een loket gericht op het nationale beleid werd er een loket opgezet voor lokatiespecifiek onderzoek in vier provincies, op in totaal zes lokaties. Voor elk werd een aparte onderzoeksagenda vastgesteld in overleg met onderzoekers en gebruikers van onderzoek, zoals lokale politici, beleidsmakers, en gemeenschapsvertegenwoordigers. Het centrale thema was armoedebestrijding. Op nationaal niveau moest onderzoek vooral aansluiten bij het sectorbeleid: onderwijs, gezondheidszorg, modernisering van landbouw, decentralisatie, met armoedebestrijding en gender als cross-cutting thema's. In het nationale loket was geld gereserveerd voor 24 onderzoeken en binnen het lokatiespecifieke loket voor 48 onderzoeken in de drie jaar van de tweede fase. In totaal konden er in de tweede fase dus 72 onderzoeken worden uitgevoerd, gemiddeld 24 per jaar, met een budget van USD 5.000 per onderzoek.

NURRU werd eind 2003 door een extern team in opdracht van het DGIS geëvalueerd. De vraag was om een oordeel te geven over de voortgang en te adviseren over de toekomstige aanpak van het programma. Bij dat laatste was de diversificatie van inkomsten voor NURRU een belangrijk aandachtspunt.<sup>79</sup>

Het rapport is overwegend positief over wat NURRU heeft bereikt. Het netwerk is er in geslaagd om het vraaggestuurde onderzoeksmodel, zoals ontwikkeld binnen MMRPs, te internaliseren. Door de herstructurering in de tweede fase toonde de organisatie zich in staat om te leren van de lessen uit het verleden. De evaluatoren constateerden dat onderzoekers de principes van participatief actiegericht onderzoek goed onder de knie hadden en dat onderzoekers en eindgebruikers gezamenlijk onderzoek deden. De methodologische ondersteuning van onderzoekers en andere deelnemers aan de onderzoeken was van goede kwaliteit en werd door de betrokkenen zeer gewaardeerd. Het trainingsmateriaal werd een aanvulling genoemd op het curriculum van de faculteiten. Ook de samenwerking in de onderzoeken van een senior en junior onderzoeker verliep in het algemeen positief.

79 'Under its previous leadership (-), NURRU did not pay sufficient attention to diversification of alternative funding sources, as communicated at several occasions by the donor.' Evaluatierapport NURRU, 2003.

Qua aantal waren er eind 2003 uit het nationale loket subsidies toegekend aan 11 projecten, uit het lokatiespecifieke loket waren 37 projecten goedgekeurd. In aanmerking nemend dat de tweede fase toen bijna voorbij was, liep de uitvoering aanzienlijk achter op de planning van 24 en 48 projecten respectievelijk uit de twee loketten. Ook de publicatie van onderzoeksresultaten liep achter op de voornemens. De toepassing van onderzoeksresultaten kon door de evaluatoren moeilijk beoordeeld worden, vanwege het gebrek aan een adequaat monitoring- en evaluatiesysteem. Wel constateerden zij dat de bevindingen veel kritiek op het nationale beleid bevatten en niet makkelijk ingang zouden vinden in het beleidsproces. Op lokaal niveau hadden de onderzoeksresultaten al wel, zij het sporadisch, bijgedragen aan het proces van lokale ontwikkeling door het aandragen van oplossingen voor concrete problemen.

#### Toekomst

NURRU heeft een budgetneutrale verlenging gekregen van april 2004 tot en met juni 2005 om de lopende activiteiten af te kunnen ronden. Het evaluatieteam van 2003/04 had NURRU geadviseerd haar financiële basis te diversifiëren en vooral te kijken of fondsen verkregen zouden kunnen worden uit lokale belastingen en gebruikers bijdragen, nationale ontwikkelingsfondsen en donorbijdragen. NURRU heeft geen zaken kunnen doen met de Nederlandse ambassade. Voor het meerjarenplan 2005-2009 had NURRU eind 2005 nog geen donor(en) gevonden.

### 4.3 Belangrijkste bevindingen

Tussen 1994 en 1999 werden in negen landen meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's opgezet, volgens een model dat in grote lijnen in de beleidsnota van 1992 was vastgelegd. De fundamentele wijzigingen ten opzichte van vroegere programma's waren: i) van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte benadering, ii) van een projectmatige aanpak naar een procesmatige, en iii) nadruk op capaciteitsopbouw ter plaatse. Nederland committeerde zich voor een langere periode.

Het opzetten van een MMRP was geen gemakkelijke opgave. Het ging niet alleen om iets nieuws dat van de grond af opgebouwd moest worden, maar ook om een experiment buiten de gevestigde structuren om. De academische wereld uit het Noorden moest op afstand worden gehouden vanwege het vermeende gevaar van dominantie en aan de oriëntatiemissies mochten DGIS bureaus en ambassade medewerkers niet meedoen. In de gekozen ontwikkelingslanden moesten drie partijen bij elkaar gebracht worden, netwerken van maatschappelijke organisaties,



wetenschappers en beleidsmakers. Bij voorkeur moest niet de gevestigde orde meedoen, maar eerder individuen die het idee van vraaggestuurd, ontwikkelingsgericht, lokatiespecifiek, en participatief onderzoek omarmden.

Het was niet de bedoeling dat er in negen landen nieuwe instituten zouden ontstaan. Daarom werd tijdens de oriëntatiemissies gezocht naar bestaande instellingen die de nieuwe programma's onderdak konden bieden en het financiële beheer en management van de programma's aan hun reguliere takenpakket konden toevoegen. De praktijk was weerbarstig, niet alleen omdat zulke organisaties niet voor het oprapen lagen, maar ook omdat de verhouding tussen het bestuur van het programma enerzijds en de directie van de intermediaire organisatie anderzijds, inherente spanningen bevatte. Het liep regelmatig mis, of anders dan gepland. De gastorganisatie in Bangladesh - een gelegenheidsoplossing zoals later werd gezegd - drukte zodanig haar stempel op het onderzoeksprogramma, dat een interne strijd en jarenlange vertraging van het programma het gevolg waren. In Nicaragua en Oeganda werd overgegaan tot het opzetten van een nieuwe koepelorganisatie van NGOs. In India bleek de 'tweede keus' voor een onderzoeksinstituut uiteindelijk een goede keus te zijn. Van belang voor verbeteringen in de institutionele structuur waren de aanbevelingen van de *joint reviews* aan de besturen van de MMRPs om zelf meer leiding aan het programma te geven en deze niet over te laten aan de gastorganisaties.

Bijna alle programma's kwamen traag van de grond, de eerste projectfasen duurden steeds twee tot vier jaar langer dan de voorziene drie jaar. Alle projectverlengingen waren budgetneutraal, wat er op wijst dat het moeilijk was om in de eerste jaren geld uit te geven aan de geplande activiteiten, de onderzoeksprojecten. Met een vliegende start was Oeganda de uitzondering van de vijf, de (institutionele) terugslag kwam daar enkele jaren later.

Het was nadrukkelijk de wens van de minister dat de MMRPs hun eigen thema's zouden kiezen; aansluiting bij de thema's van de Nederlandse hulp was niet nodig. Ondanks de variatie onder de vijf MMRPs komen een of meer van de speerpunten van het Nederlandse beleid van de jaren '90, armoedebestrijding, milieubescherming en gendergelijkheid, in alle programma's voor. De thema's werden besproken in een forum van deelnemende organisaties in het betreffende land.

Ook de uitvoering van de programma's kende spanningen tussen ideaal en praktijk. MMRPs werkten vaak met onervaren onderzoekers, wat niet verwonderlijk is omdat de programma's juist waren opgezet omdat sociaal-wetenschappelijk

onderzoek in ontwikkelingslanden ontbrak of zeer zwak was. Dit probleem had een extra dimensie vanwege de keuze voor nieuwe onderzoeksmethoden. Van de programma's in Bangladesh, India en Nicaragua is bekend dat zij kampten met gebrek aan capabel personeel voor het programma, omdat er ter plaatse slechts beperkte ervaring was met het kwalitatief en participatief onderzoek dat in de MMRPs werd nagestreefd. Verbetering van de onderzoekscapaciteit stond op de agenda van alle vijf MMRPs. De beleidsnota vermeldde dat hierbij integratie met lokale instellingen nagestreefd moest worden. Uit de beschikbare informatie over de uitvoering blijkt dat de activiteiten ter verbetering van de capaciteit voor het doen van onderzoek primair op individuen gericht zijn geweest.

In de eerste jaren was de kwaliteit van de onderzoeken niet hoog; de *joint review* teams hebben hier op gewezen. Onderzoek dat misschien gebruikt kon worden op micro-niveau reikte niet tot aan het beleidsniveau. Het vraaggestuurde karakter van de programma's leidde tot een grote variatie in onderwerpen, met als gevolg versnippering en geringe accumulatie van kennis. Aan de twee Ms van MMRP zou een derde kunnen worden toegevoegd, voor Multiplicity, verwijzend naar de diversiteit van de onderzoeken.

In financiële zin waren de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's aangewezen op fondsen van Nederland. Met RIB (Bangladesh) en NURRU (Oeganda) is al in 2003 gesproken over noodzaak van uitbreiding van donoren. De evaluatie van het programma in Oeganda was mede ingegeven door een te lakse houding van NURRU in het vinden van andere geldbronnen. India is in staat gebleken om zonder externe donoren zijn programma voort te zetten. De vrij plotselinge stopzetting van de programma's door 'Den Haag' in 2004 veroorzaakte een golf van verontwaardiging onder de programma's. Sommige kwamen daardoor in moeilijkheden. De toekomstige financiering van de programma's in Bangladesh, Nicaragua en Oeganda was medio 2006 nog onzeker. Egypte heeft externe vervolfinanciering gevonden.

## 5 Bolivia<sup>80</sup>



### 5.1 Bolivia en Nederland

#### *OS-relatie met Nederland*

Bolivia is sinds de tweede helft van de jaren '80 een structurele partner van Nederland wat betreft de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Het Nederlandse OS-kantoor in La Paz werd in 1993 vervangen door een ambassade die bovendien werd uitgebreid, wat samenhangt met de uitbreiding van het bilaterale OS-programma. Dit laatste evolueerde van traditionele projectsteun naar meer steun voor economische hervormingen en politieke decentralisatie. Na de introductie van de Sectorale Benadering aan het einde van de jaren '90 concentreert de Nederlandse hulp aan Bolivia zich op onderwijs, drinkwater, integraal watermanagement, marketing van agrarische producten en goed bestuur. In 2005 bedroeg de Nederlandse hulp aan Bolivia EUR 26,6 miljoen.

Sinds 1990 brachten drie Nederlandse ministers een bezoek aan Bolivia (minister voor Ontwikkelingssamenwerking: in 1995 en 2004; minister van Buitenlandse Zaken: in 2006) en kreeg Nederland twee Boliviaanse presidenten op bezoek (1996, 2006) en de Boliviaanse minister voor Duurzame Ontwikkeling (1998).

<sup>80</sup> Gegevens in dit hoofdstuk zijn grotendeels gebaseerd op het evaluatierapport *Het Meerjarige Multidisciplinaire Onderzoeksprogramma in Bolivia - Programa de Investigación Estratégica en Bolivia 1992- 2004*, door dr V. Gianotten (2004).

### Box 5.1 Bolivia

Bolivia heeft drie in het oog springende kenmerken. Het is in veel opzichten het sterkst gevarieerde land van Latijns-Amerika. Het is het politiek meest instabiele land van het subcontinent en het is het armste land van Zuid Amerika. Het land is een smeltkroes van mensen, groepen en culturen die elk identiteit hebben gegeven aan het land. De grootste groepen zijn de Aymara en Quechua indianen, die op de hoogulakte (meer dan 4.000 meter hoogte) en in de Andes vallei leven.

De politieke geschiedenis van Bolivia wordt gekenmerkt door autoritaire regimes, militaire dictaturen, etnische discriminatie en politieke onrust. Met meer dan 200 staatsgrepen sinds zijn onafhankelijkheid in 1821 heeft Bolivia het Latijns-Amerikaanse en wellicht ook een mondiaal record.

De economische geschiedenis van Bolivia wordt in hoge mate vormgegeven door de mijnbouw. Bolivia is rijk aan natuurlijke hulpbronnen, maar de economische ontwikkeling wordt bemoeilijkt door de topografie en de 'landlocked' situatie waardoor transport- en communicatie-infrastructuur moeilijk en kostbaar zijn. De zeer grote hoogteverschillen resulteren in zeer veel (micro) klimatologische verschillen, waardoor de landbouw en veeteelt ook erg gevarieerd zijn.

In schrille tegenstelling tot de rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen behoort de bevolking van Bolivia anno 2006 tot de armste van het continent. Volgens officiële statistieken leeft tenminste 70% van de bevolking in armoede. Dit is echter al een vooruitgang vergeleken met de jaren '70 van de vorige eeuw toen dit cijfer nog meer dan 85% bedroeg. De levensverwachting steeg in deze periode van 58 naar 63 jaar.

## 5.2 Hoger onderwijs en onderzoek in Bolivia

### Hoger onderwijs

Tot de jaren '70 had Bolivia acht openbare universiteiten en één privé universiteit, die wordt beschouwd als openbare universiteit: de *Universidad Católica de Bolivia* (Katholieke Universiteit van Bolivia). De drie beste universiteiten zijn de *Universidad Mayor de San Andrés* (UMSA) van La Paz, de *Universidad Mayor de San Simón* (UMSS) van Cochabamba en de *Universidad Católica de Bolivia* (UCB).

In de jaren '80 is er een proliferatie ontstaan van privé universiteiten. In 2003 waren er twaalf openbare en maar liefst 34 privé universiteiten. Het aantal stu-

## Bolivia

denten is dan ook drastisch toegenomen. De groei van de laatste decennia gaat echter niet gepaard met een zelfde verbetering in kwaliteit en efficiëntie. Slechts 7% van de studenten die zich in het eerste jaar inschrijven haalt het bachelor diploma.

Studies in de sociale wetenschappen zijn van recente datum. In de jaren '60 zijn de universiteiten begonnen met het opzetten van faculteiten in de sociale wetenschappen en pas sinds de jaren '90 bestaan er post-graduate cursussen. In 2002 waren er 33.696 studenten ingeschreven in de sociale wetenschappen op een totaal van 228.983, oftewel 14.7%:

De privé universiteiten zijn winstmakende instellingen en bieden alleen studies aan die financieel interessant zijn, zoals 'business administration' en medicijnen. Er worden slechts een paar studies in de sociale wetenschappen aangeboden. Grote uitzondering is de Katholieke Universiteit in La Paz, die een hoog academisch niveau heeft, met name in de economie en econometrie. Sinds de jaren '80 worden er ook meer post-graduate cursussen op masters niveau aangeboden in de sociale wetenschappen. Er zijn slechts vier PhD programma's in Bolivia: sociale wetenschappen, internationale economie, politieke wetenschappen en onderwijskunde.

*Onderzoek*

De onderzoekscapaciteit in Bolivia is altijd erg zwak geweest. Slechts 0,3% van het bruto nationaal product wordt aan wetenschap en technologie uitgegeven. Ongeveer 75% van het onderzoek wordt op de universiteiten uitgevoerd, die op hun beurt slechts 7,5% van hun budget aan onderzoek uitgeven. Van dit budget gaat 90% naar natuurwetenschappen en ingenieursopleidingen. In de sociale wetenschappen is zowel de kwantiteit als kwaliteit van onderzoek beperkt. De meeste publicaties zijn in de vorm van essays en slechts een minderheid beschrijft de resultaten van empirisch onderzoek. Volgens Contreras publiceren Boliviaanse onderzoekers met zijn allen slechts zo'n 10 artikelen per jaar in internationale tijdschriften.<sup>81</sup> Ter vergelijking: Chileense onderzoekers zijn goed voor 400 publicaties per jaar.<sup>82</sup>

De redenen voor deze slechte onderzoekssituatie zijn: afwezigheid van een wetenschappelijk circuit, overheersing van een orale cultuur, slechte kennis van het

81 Contreras, Manuel E., 'La evolución de las políticas universitarias en Bolivia', in: Nexos, No. 3, April, 1996.

82 Bevolking Bolivia: plm 9 miljoen. Bevolking Chili: plm 16 miljoen.

Engels en geen stimulans om te publiceren. Een andere belangrijke reden is ook de slechte situatie op de Boliviaanse universiteiten. De meeste docenten werken parttime op de universiteit en komen alleen om college te geven. Op de UMSS van Cochabamba, waar relatief veel onderzoek gedaan wordt, is slechts 12% van de docenten ook onderzoeker. De meeste docenten hebben zelf geen post-graduate opleiding gehad. De infrastructuur om onderzoek te doen is zo goed als afwezig en tot slot moet het negatieve effect van de politisering op de universiteiten niet onderschat worden.

De belangrijkste aan de universiteit gelieerde onderzoeksinstituten zijn CIDES, CESU, IISEC en PROEIB.<sup>83</sup> Slechts een paar overheidsinstellingen doen macro-economisch onderzoek en verzamelen statistisch materiaal. De bekendste zijn het Nationaal Instituut voor de Statistiek (INE) en de Afdeling voor Sociale, Politieke en Economische Analyse (UDAPE). UDAPE werd opgericht in 1985 met financiering van Harvard Universiteit en technische begeleiding van Jeffrey Sachs om het structurele aanpassingsprogramma te monitoren. Bij UDAPE werken inmiddels 32 jonge economen (in leeftijd variërend van 22-35 jaar), waarvan er zes een PhD hebben. De meeste ministeries hebben eigen onderzoeksafdelingen, maar die houden zich hoofdzakelijk bezig met het verzamelen van statistisch materiaal.

Binnen de wereld van de niet-gouvernementele organisaties (NGOs) wordt weinig onderzoek gedaan. De bekendste onderzoekscentra zijn PRISMA, *Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario* (CEDLA), *Fundación Tierra*, CEJIS, *Fundación Milenio* en *Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios* (CEBEM). De meerderheid van de NGOs houdt zich bezig met directe ontwikkelingsactiviteiten. Als ze al onderzoek doen, dan beperkt dit zich meestal tot toegepast onderzoek, waarbij het onderzoek in dienst staat van de lokale ontwikkelingsactiviteiten.

#### *Internationale donorsteun*

Bijna alle onderzoeksactiviteiten, of die nu op een onderzoekscentrum van de universiteit plaats vinden, bij een overheidsinstelling of bij een NGO, zijn afhankelijk van internationale donorsteun. De belangrijkste donoren zijn Nederland (het DGIS), Zweden (SAREC), Canada (IDRC) en Groot Brittannië (DFID). De universiteit

---

<sup>83</sup> CIDES: *Centro de Investigaciones del Desarrollo* (postgrado van de UMSA van La Paz); CESU: *Centro de Estudios Superiores Universitarios* (van de UMSS van Cochabamba); IISEC: *Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la Universidad Católica*; PROEIB: *Programa de Educación e Investigación de Bolivia*.

met de meeste samenwerkingsverbanden is de UMSS van Cochabamba, op de tweede plaats komt de UMSA van La Paz.<sup>84</sup>

In de jaren '80 bestonden er reeds verschillende onderwijssamenwerkingsverbanden tussen een aantal Nederlandse universiteiten en de UMSS in Cochabamba (wiskundeonderwijs en irrigatieonderzoek). De belangstelling van Nederlandse onderzoekers voor Bolivia is altijd relatief gering geweest. Naast de drie onderzoeksprojecten die hieronder aan de orde komen (zie paragraaf 5.10 en verder<sup>85</sup>), waren er ten tijde van de uitvoering van de evaluatie van het PIEB slechts een paar door WOTRO gefinancierde PhD projecten, waarvan de meeste door het Nederlandse Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns-Amerika (CEDLA) uitgevoerd werden.<sup>86</sup> De sociaal-geografen van de Rijksuniversiteit Utrecht voerden een longitudinaal demografisch onderzoek uit in El Alto en het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) had informele relaties met enkele Boliviaanse universiteiten.

### 5.3 Het Programma voor strategisch onderzoek in Bolivia (PIEB)-Algemeen overzicht en Kernegevens

#### Box 5.2 Het Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB)

Na een periode van voorbereiding (1992-95) volgden twee uitvoeringsfasen (1995-99; 2000-05) waarin het Strategisch Onderzoeksprogramma in Bolivia (PIEB) een stevige reputatie opbouwde op het gebied van onderzoek, onderzoeksfinanciering en training en opleiding. De totale Nederlandse steun aan PIEB in de periode 1992-2005 bedroeg EUR 8,2 miljoen.

#### Algemeen overzicht

Het meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma (MMRP) in Bolivia heeft de naam 'strategisch onderzoeksprogramma in Bolivia' (*Programa de Investigación*

84 De UMSS heeft ongeveer 60 internationale samenwerkingsverbanden met meer dan 14 landen. De meeste samenwerkingsverbanden zijn met buitenlandse universiteiten en behelzen het geven van onderwijs en het ter beschikking stellen van infrastructuur. Van deze overeenkomsten is slechts een klein deel bestemd voor sociaal-wetenschappelijk onderwijs en onderzoek.

85 Dit zijn: (1) het project *Zonificatie en Geografische Informatiesystemen*, (2) het project 'Bestaansstrategieën in de Andes' en (3) het 'Duurzaam Bosbeheerprogramma.'

86 Twee WOTRO beurzen zijn bestemd voor het CEDLA in Amsterdam ten behoeve van onderzoek naar Incatoerisme; één onderzoek wordt uitgevoerd door de Universiteit van Wageningen naar irrigatiesystemen in de centrale vallei van Cochabamba; één linguïstisch onderzoek (de beschrijving van de Arikapu taal) wordt uitgevoerd door de Universiteit van Nijmegen en tot slot een juridisch onderzoek over de relatie tussen lokale wetgeving en de Staat, uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam.

*Estratégica en Bolivia*: PIEB) en is een stichting met een bestuur en uitvoerend directeur. Het is in 1995 gestart, na verschillende oriëntatie- en formuleringsmissies (1992-95) die vooral tot doel hadden de principes van het Nederlandse onderzoeksprogramma uit te leggen. Deze missies werden uitgevoerd door medewerkers van het onderzoeksbureau van het DGIS. In de meeste gevallen werden de beleidsmedewerkers begeleid door externe consultants en/of een lid van de Raad van Advies inzake het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO).

De vierjarige eerste fase werd verlengd tot 2000 en gevolgd door een tweede fase van vier jaar. Na de Nederlandse beslissing om de financiering en het beheer van het MMRP-programma door 'Den Haag' te beëindigen (februari 2004) had PIEB nog voldoende fondsen binnen de tweede fasefinanciering om door te gaan. Deze periode van budgetneutrale verlenging werd benut voor een geslaagde zoektocht naar verdere financiering, welke uiteindelijk van de Nederlandse ambassade te La Paz verkregen werd.

### Kerngegevens PIEB

#### Geschiedenis

<b>Oriëntatiefase</b>	
juni 1992	eerste oriëntatiemissie
mei 1993	tweede oriëntatiemissie
<b>Vorbereidings- en formuleringsfase</b>	
juni 1993	terms of reference voorbereidingsfase
maart 1994	gebruikersworkshop
juni 1994	programmadoocument en bemo
mei 1995	ondertekening contract
<b>Uitvoeringsfase I</b>	
1995-98	eerste fase (vier jaar)
juli 1997	eerste externe evaluatie
juli 1998	gezamenlijke review van alle MMRPs
1999	overbruggingsfinanciering
<b>Uitvoeringsfase II</b>	
2000-04	tweede fase (vier jaar)
oktober 2003	tweede externe evaluatie
januari 2004	brief min. Buit. Zaken over beëindiging financiering
maart 2004	verzoek PIEB voor één jaar budgetneutrale verlenging (2005)
Huidige status (2006)	financiering door HMA La Paz



## Uitgaven

Fase	Euro	%
Oriëntatiefase	55.728,-	0,7
Vorbereidings- en formuleringsfase	104.813,-	1,3
Uitvoeringsfase I (1995-98/99)	3.201.854,-	38,8
Uitvoeringsfase II (2000-04/05)	4.886.354,-	59,2
<b>Totaal</b>	<b>8.248.749,-</b>	<b>100,0</b>

## 5.4 De totstandkoming van het programma

### 5.4.1 De oriëntatiefase 1992-93

#### Inleiding

In dezelfde periode als de beleidsnota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* (juni 1992), verscheen het Andes Regiobeleidsplan voor de periode 1992-95. Hierin werden de beleidsvoornemens van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in de Andes-landen Bolivia, Chili, Colombia, Ecuador en Peru gepresenteerd.

In de onderwijsparagraaf van het Andes Regiobeleidsplan werd vermeld:

*'(...) voor wat het middelbaar en hoger onderwijs betreft zijn goede opleidingsmogelijkheden voorhanden. Vooral op het terrein van de sociale wetenschappen hebben de Latijnsamerikaanse universiteiten een reputatie opgebouwd.'*<sup>87</sup>

Hoewel deze opmerking wellicht juist was voor landen als Chili, Peru en Colombia, was zij zeker (en is nog steeds) niet van toepassing op Bolivia waar het onderwijs en onderzoek in de sociale wetenschappen nauwelijks ontwikkeld zijn (zie hierboven). Veel Bolivianen gingen en gaan nog steeds naar universiteiten in Peru, Chili en Argentinië voor hun academische opleiding. Het is dan ook op zijn minst opmerkelijk te noemen dat - zonder onderscheid te maken tussen de vier landen - het volgende beleidsvoornemen werd voorgesteld:

*'(...) in het algemeen zal de steun die vanuit Nederland met name gericht was op het verbeteren van het hoger onderwijs niet verder worden uitgebreid en geleidelijk aan worden verminderd.'*<sup>88</sup>

87 Beleidsplan voor de periode 1992-95, Andes Regio, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1991, p. 47.

88 Ibid, p. 48. Het gaat hier om Bolivia, Chili, Colombia en Peru.

### *De eerste oriëntatiemissie*

De eerste oriëntatiemissie voor het opzetten van een MMRP in Latijns-Amerika werd uitgevoerd door een medewerker van het DGIS-onderzoeksbureau, vergezeld van twee consultants, in juni 1992 en vond plaats naar Colombia en Bolivia. De missie richtte zich in eerste instantie op Colombia en in mindere mate op Bolivia: Chili zou in datzelfde jaar van de landenlijst verdwijnen; in Peru was een politiek en maatschappelijk zeer instabiel klimaat ontstaan, mede door de activiteiten van Lichtend Pad, en Ecuador was een relatief onbekend land voor het DGIS en lag daarmee minder voor de hand voor het opzetten van een MMRP.

Eind 1992 bleek dat ook de OS-relatie met Colombia zou worden beëindigd en men bezocht tijdens de tweede missiereis daarom alleen Bolivia. De keuze van Bolivia als ‘MMRP-land’ was dus niet zozeer gebaseerd op het Andes Regiobeleidsplan. In feite waren het beslissingen op een ander niveau die er voor zorgden dat het DGIS uiteindelijk met Bolivia verder ging voor de formulering van een MMRP: Bolivia bleef namelijk als enig Zuidamerikaans land op de landenlijst staan.

Binnen het DGIS-onderzoeksbureau werd in deze tijd voorzien dat het starten van een MMRP gericht op inzichten in veranderingsprocessen ten behoeve van duurzame ontwikkeling, armoedebestrijding, milieu en genderproblematiek binnen de Boliviaanse context veel tijd zou vergen door gebrek aan onderzoekscapaciteit en organisatie, en door een gebrekkige samenwerking tussen onderzoekers, basisbewegingen, NGOs en beleidsmakers in Bolivia. Gerealiseerd werd dat Bolivia over een minimale onderzoeksinfrastructuur beschikte. Er waren nauwelijks solide onderzoekscentra voor sociale wetenschappen binnen de landelijke universiteiten, de overheid en het maatschappelijk middenveld. Bovendien was de institutionele opbouw vaak buitengewoon zwak, mede door het ontbreken van kaders, fondsen, traditie en voorzieningen.

### *De tweede oriëntatiemissie*

Aan de tweede oriëntatiemissie, die bijna een jaar na de eerste missie plaats vond (mei 1993), namen een Nederlandse, een Colombiaanse en een Boliviaanse consultant deel. Uiteindelijk zou laatstgenoemde persoon (in hoge mate) de geschiedenis van PIEB bepalen, omdat hij niet alleen aan de wieg heeft gestaan van het MMRP in Bolivia, maar tot op heden de uitvoerend directeur is van PIEB.

Tijdens deze tweede oriëntatiereis werden de toekomstige actoren van het MMRP geïnventariseerd: NGOs, onderzoeksinstellingen en individuele onderzoekers, en overheidsinstellingen, en hun mogelijkheden om vraaggericht kunnen werken.

Daarnaast werd gesproken over de mogelijkheden om samenhang te bereiken tussen door het DGIS gefinancierde projecten en een op te zetten MMRP. De hooglanden en de daaraan gerelateerde problematiek zouden hoogstwaarschijnlijk focus zijn van het toekomstige onderzoeksprogramma.<sup>89</sup>

#### 5.4.2 De voorbereidingsfase 1993-94

Hoofddoel van het voorbereidingstraject was om de verantwoordelijkheid van het programma over te dragen aan personen en (eventueel nieuw te vormen) instituties in Bolivia.

Er heerste aanvankelijk veel scepsis bij zowel de Nederlanders als de Bolivianen. Op het ministerie in Den Haag en op het OS kantoor in La Paz was men met name sceptisch over de wijze waarop het DGIS-onderzoeksbureau het programma afschermd van de invloed van Nederlandse onderzoekers, omdat men binnen het onderzoeksbureau erop wilde toezien dat de onderzoeksagenda door de Bolivianen bepaald zou worden en niet door de Nederlandse onderzoekswereld. Men was ook sceptisch over de uitvoeringscapaciteit van de Bolivianen. Het OS-kantoor wilde meer invloed hebben op de keuze van de personen die betrokken zouden worden bij het opzetten van de organisatiestructuur en het bepalen van de onderzoeksagenda. Het DGIS-onderzoeksbureau verdedigde te vuur en te zwaard de onafhankelijkheid van het onderzoeksprogramma en verweet de medewerkers van het OS-kantoor te dirigistisch te zijn.

Aldus bestond er vanaf het begin een essentieel verschil van opvatting over het onderzoeksprogramma. Het DGIS-onderzoeksbureau pleitte altijd voor wetenschappelijk lange termijn onderzoek, terwijl het landbureau en de ambassade pleitten voor direct toepasbaar onderzoek dat dienstbaar moest zijn aan het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Vandaar de eis dat het onderzoek niet alleen ontwikkelingsrelevant moest zijn, maar ook resultaten moest laten zien die (het liefst op korte termijn) toegepast zouden kunnen worden binnen de Nederlandse ontwikkelingsactiviteiten in Bolivia.

Al spoedig bleek dat het creëren van een nieuwe organisatie de voorkeur had, omdat de universiteiten te gepolitiseerd en verbureaucratiseerd waren. Plaatsing van een intermediaire organisatie bij een overheidsinstelling was niet verenigbaar met de uitgangspunten van het MMRP. Bovendien moest de toegang tot

<sup>89</sup> De door DGIS gesteunde activiteiten richtten zich voornamelijk op de Hooglanden van Bolivia. Daarom werd in deze fase een initieel thema als 'Levensstrategieën en voedselzekerheid van Indianen op de Altiplano' genoemd.

onderzoek opengegooid worden. Op basis van politieke onafhankelijkheid, netwerk, capaciteit om lokale deskundigheid te vinden, affiniteit en bekendheid met onderzoek en beleidsvorming, gebleken zorgvuldigheid en organisatievermogen werd uiteindelijk gekozen voor het lokale consultantsbureau SINERGIA.<sup>90</sup>

#### *De gebruikersworkshop*

De gebruikersworkshop (maart 1994) speelde in de voorbereidingsfase een cruciale rol. Tijdens deze bijeenkomst stelden Boliviaanse deskundigen de onderzoeksagenda vast waarmee zowel het inhoudelijke als vraaggerichte karakter van het MMRP bepaald werd. Ook werd formeel een Stuurgroep geïnstalleerd, samengesteld uit personen afkomstig uit overheid, universitaire wereld en NGOs. De leden namen op grond van individuele kwaliteiten zitting en niet als vertegenwoordigers van hun organisaties.

Er namen 33 Boliviaanse experts deel aan de workshop: vijftien uit de NGO-sector, vijftien vertegenwoordigers van overheidsinstellingen en (slechts) drie onderzoekers van de universiteit.

Tijdens de workshop werd een aantal aanbevelingen gedaan, die later regelmatig zouden terugkeren in de discussies over het MMRP, met name in de discussies tussen de Nederlandse belanghebbenden en de Boliviaanse onderzoekers. Een ervan betrof de voorkeur dat het PIEB zich, naast de Andes regio, ook op de oostelijke laaglanden zou richten. Een andere wens was om geen rigide scheiding aan te brengen tussen ruraal en urbaan. Ook werd het belang van zowel toegepast als fundamenteel onderzoek onderstreept, evenals dat van sociaal maatschappelijk relevant onderzoek. Tenslotte sprak men zich uit vóór een kwalitatief zware en competitieve selectieprocedure.

De Stuurgroep noemde ook nog de noodzaak van opleiding en training van jonge onderzoekers en het opzetten van publicatiekanalen voor de verspreiding van onderzoeksresultaten.

Een RAWOO lid dat deelnam aan de workshop had zijn zorg uitgesproken over een te grote beïnvloeding van het formuleringsproces door het DGIS en het Nederlandse OS-kantoor in La Paz ten koste van de Boliviaanse gebruikers en/of onderzoekers. Hij sprak ook zijn bezorgdheid uit over de mogelijk geringe invloed van mensen uit regeringskringen op het programma. Het gevaar bestond dat de

---

<sup>90</sup> De hiervoor genoemde Boliviaanse consultant voor het MMRP had inmiddels SINERGIA opgericht.

onderzoeksproblemen van het programma slechts de microproblemen van de NGOs en onderzoekers zouden worden, met weinig aandacht voor de macroproblematiek en prioriteiten vanuit het staatsapparaat. Tevens vreesde men op het praktische en strategische vlak een te grote spanning tussen korte, middellange en lange termijn. Daarnaast werd - weliswaar voorzichtig - voorgesteld om toch banden te behouden met andere onderzoekers, bijvoorbeeld in Nederland. Het RAWOO lid merkt hierover op in zijn missieverslag:

*'(...) het staat begrijpelijkerwijs niet voorop in een programma dat mede tracht de nog steeds voorkomende hubris van de noordelijke (Nederlandse) onderzoekers tegen te gaan. Maar er moet wel voor opgepast worden dat men niet, als reactie, steun geeft aan een even ongelukkige hubris van sommige LDC<sup>91</sup> onderzoekers, die óók denken het allemaal wel te weten.'*<sup>92</sup>

Reeds tijdens de gebruikersworkshop werd kritiek geuit van de zijde van de Boliviaanse onderzoekers op het feit dat zowel de deelnemers aan de workshop als de leden van de Stuurgroep bijna allemaal in La Paz woonachtig waren. De kritiek op het elitaire karakter van de onderzoeksweld in La Paz en Cochabamba zou nog regelmatig terugkeren in de uitvoeringsfase.

#### 5.4.3 De formuleringsfase 1994-95

In juni 1994 werd het beoordelingsmemorandum ('Bemo') gepresenteerd. Het centrale uitgangspunt van het onderzoeksprogramma werd in het Bemo als volgt geformuleerd:

*'Het onderzoek dient verband te houden met de multiculturele en plurale samenstelling van de Boliviaanse gemeenschap - in meerderheid indiaans -, in te gaan op de hierin waarneembare veranderingsprocessen en aan te sluiten bij de algemeen waarneembare tendens tot decentralisatie en versterking van de lokale democratie...'*<sup>93</sup>

Er werd afgezien van een concentratie op de prioritaire regio's van het Nederlandse Andesprogramma binnen Bolivia (hoogvlakten en Andes valleien) omdat dat onvoldoende recht zou doen aan dit uitgangspunt.

<sup>91</sup> Least Developed Country - Minst Ontwikkeld Land (MOL).

<sup>92</sup> Verslag missie Bolivia 21-28 maart 1994.

<sup>93</sup> Beoordelingsmemorandum, DST/SO 522/93, juni 1994.

Op basis van het geschetste uitgangspunt definieerde het PIEB vier onderzoeksgebieden:<sup>94</sup>

- 1) actoren en sociale relaties in het dagelijks leven,
- 2) veranderingen in productieprocessen, sociale integratie en duurzame ontwikkeling,
- 3) democratisering van de Staat in een heterogene en pluriculturele samenleving,
- 4) culturele veranderingen en communicatie.

Volgens de opzet zou multidisciplinariteit de basisoriëntatie zijn voor de vier onderzoeksgebieden, hetgeen niet wegnam dat er in deelonderzoeken één discipline zou kunnen worden ondersteund.

Gedurende de eerste twee programmajaren werd SINERGIA als intermediaire organisatie ingeschakeld voor de uitvoering van het onderzoeksprogramma. Binnen de termijn van twee jaar diende de Stuurgroep te beslissen of hij met deze organisatie verder wilde gaan, dan wel een eigen organisatie wilde oprichten of een andere oplossing aan het DGIS zou voorleggen.

Na overleg met een DGIS missie in november 1994, waaraan ook het RAWOO lid weer deelnam, werden de volgende punten explicieter benoemd in het projectdocument:

- ontwikkelingsrelevantie en de interesses van de eindgebruikers zouden gewaarborgd worden;
- er zou meer evenwicht komen tussen strategisch onderzoek en beleidsgericht onderzoek;
- er zouden geen twee aparte subprogramma's voor onderzoek en onderwijs komen; capaciteitsopbouw zou gekoppeld worden aan het onderzoeksprogramma;
- het meest specifieke eindgebruikersprobleem was dat van de *indígena* bevolking. Van DGIS zijde werd voorgesteld positieve discriminatie toe te passen voor projecten die de visie van deze bevolkingsgroep incorporeren in hun onderzoeksvoorstellen.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> In 2005, na tien jaar, golden nog steeds dezelfde vier onderzoeksgebieden.

<sup>95</sup> Deze overweging is uiteindelijk door PIEB nooit in concreet beleid omgezet.

## 5.5 Doelstellingen

In de oprichtingsstatuten van de stichting PIEB staan de doelstellingen omschreven als het versterken van de onafhankelijke onderzoekscapaciteit in de sociale wetenschappen in Bolivia en het bevorderen van de capaciteitsopbouw ten behoeve van het verrichten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De hiervan afgeleide doelstellingen zijn:

- versterken van de institutionele ontwikkeling voor onafhankelijk sociaal onderzoek,
- vergroten van kennis noodzakelijk voor het handelen van de Staat en de actoren van de *civil society*,
- bevorderen van de capaciteitsopbouw van nieuwe generaties onderzoekers en jonge onderzoekers die geïnteresseerd zijn in het uitvoeren van sociaal relevant onderzoek,
- bevorderen van de regionale capaciteit om sociaal relevant onderzoek uit te voeren,
- verspreiden van informatie en het publiceren van onderzoeksresultaten,
- oprichten en managen van documentatiecentra, onderzoeksdiensten en onderwijscentra ten behoeve van de vorming van onderzoekers.

Het is van belang te constateren dat de katalyserende rol van de MMRPs, zoals deze in de onderzoeksnota van 1992 wordt genoemd, niet als doelstelling van de stichting PIEB is opgenomen, noch in de eerste, noch in de tweede fase.<sup>96</sup>

De doelstellingen voor de tweede fase van PIEB (1999-2004) werden aldus geformuleerd:

- onderzoeksresultaten verspreiden die invloed hebben op beleidsdiscussies en veranderingsprocessen op het gebied van armoedebestrijding, economische ontwikkeling en gelijkheid in Bolivia,
- professionele capaciteit in sociaal onderzoek versterken om het niveau van analyse en debat over veranderingsprocessen te vergroten,
- instituties versterken, zodat de voorwaarden geschapen zijn voor de productie van sociaal-wetenschappelijk onderzoek.

<sup>96</sup> Dit geldt voor alle MMRPs, zowel de vier die zijn geëvalueerd als de andere vijf.

## 5.6 Uitvoering: programma's

PIEB heeft in de loop van zijn 10-jarig bestaan weinig veranderingen gekend wat betreft missie, doelstellingen en activiteiten. De huidige programma's bestonden ook reeds in de eerste fase:

- onderzoek,
- capaciteitsopbouw,
- institutionele versterking,
- verspreiding en gebruik van resultaten, incl. beleidsbeïnvloeding.

Binnen deze programma's zijn wel steeds accenten verlegd, afhankelijk van de resultaten. De meeste uitgaven waren bestemd voor het onderzoeksprogramma. Aan administratie werd 14% van het budget besteed (2<sup>e</sup> fase). De relatief lage uitgaven voor verspreiding van onderzoeksresultaten worden o.a. verklaard door het feit dat veel disseminatieactiviteiten opgenomen zijn in de onderzoeksvoorstellen van de individuele onderzoekers. De begroting van 2003 was op de volgende wijze besteed:

**Tabel 5.1** PIEB - Besteding begroting 2003 (in %)

Programma	Percentage
Onderzoek	50
Capaciteitsopbouw	21
Institutionele versterking	11
Verspreiding en gebruik van onderzoeksresultaten	4
Administratie	14

### 5.6.1 Onderzoek

PIEB ondernam twee belangrijke activiteiten en stelde daarmee het vraaggerichte onderzoek veilig: (1) het vaststellen van de onderzoeksagenda en (2) het financieren van onderzoeksvoorstellen middels openbare prijsvragen. Voor beide activiteiten werden eenduidige procedures opgesteld.

In de loop der tijd heeft PIEB hiervoor drie modaliteiten ontwikkeld:

- nationale prijsvragen voor multidisciplinaire teams van senior en junior onderzoekers,
- nationale prijsvragen voor multidisciplinaire teams van jonge onderzoekers,



- regionale prijsvragen voor multidisciplinaire teams van senior en junior onderzoekers.

### Box 5.3      PIEB - Prijsvragen

*In de periode 1995-2004 heeft PIEB 16 prijsvragen georganiseerd, waarvan er 9 nationaal waren en 7 regionaal (Beni, Potosí, Oruro, Santa Cruz, Tarija, Chuquisaca en Pando). Van de nationale prijsvragen zijn er 6 voor seniors/juniors geweest en 3 voor alleen jonge onderzoekers. Voor de 16 prijsvragen zijn 778 projecten gepresenteerd waarvan er 107 werden goedgekeurd (13,8%).*

De onderzoeksagenda werd geïdentificeerd door relevante sociale actoren, die op verzoek van PIEB de belangrijkste regionale en/of nationale vraagstukken identificeerden en omschreven welke kennis en informatie noodzakelijk waren om beleidsbeslissingen te nemen om die problemen op te lossen. Op deze basis stelde PIEB de onderzoeksagenda vast en schreef vervolgens een prijsvraag uit.

Na de gebruikersworkshop van 1994 werd de eerste prijsvraag uitgeschreven op nationaal niveau. PIEB heeft vrijwel meteen ook besloten om regionale prijsvragen uit te schrijven om de omstandigheden voor een eerlijke competitie te creëren. Dit is een zeer succesvolle beslissing geweest. Het heeft niet alleen het onderzoek gestimuleerd in de regio's; het heeft PIEB ook veel krediet gegeven, waardoor het landelijk bekend is komen te staan als een onafhankelijk instituut, dat de fondsen eerlijk verdeelt. Bij de laatste nationale prijsvraag voor jongeren (2003-04) kwamen van de 108 ingediende projecten er 32 voorstellen uit La Paz en 21 uit Cochabamba. Een interessant gegeven is dat er 13 voorstellen uit Tarija ingediend zijn, terwijl deze regio praktisch afwezig was bij de tweede nationale prijsvraag voor jongeren.

Een ander bijkomend positief effect van de regionale prijsvragen was dat PIEB voor de uitvoering van activiteiten in de regio's overeenkomsten tekende met regionale/lokale instituten. Hierdoor werden deze instituten veel nauwer betrokken bij de onderzoeksactiviteiten van PIEB. Van de 18 samenwerkingsovereenkomsten zijn er 8 gesloten met NGOs, 8 met provinciale universiteiten en 2 met lokale overheidsinstellingen.

**Tabel 5.2** PIEB - Gefinancierde onderzoeksprojecten 1995-2004

	Aantal	%
Nationale prijsvragen senior-junior	6	
Nationale prijsvragen voor jongeren	3	
Regionale prijsvragen	7	
Aantal gepresenteerde projectvoorstellen	778	
Aantal goedgekeurde projectvoorstellen	107	13,7
Aantal deelnemers	1882	
Aantal onderzoekers die PIEB-financiering verkregen	381	20,2

Het vaststellen van de regionale onderzoeksagenda's gebeurde steeds per regio en heeft dan ook geleid tot steeds weer verschillende onderzoeksthema's.

De procedure voor het selecteren van onderzoeksvorstellen was vanaf het begin nauw omschreven. Ook de selectiecriteria waren duidelijk:

- 1) academische kwaliteit van het onderzoek,
- 2) sociale relevantie,
- 3) academische antecedenten van de onderzoekers,
- 4) trainingsprogramma voor de junior onderzoekers,
- 5) plan voor verspreiding van het onderzoek en de onderzoeksresultaten (verplicht),
- 6) redelijkheid en haalbaarheid van de begroting, inclusief fondsen voor disseminatie.

#### *Financiële aspecten*

De maximale PIEB-financiering per onderzoeksproject is USD 50.000 voor de nationale prijsvragen en USD 20.000 voor de regionale prijsvragen.<sup>97</sup> Bij de nationale prijsvragen gaat het om teams van gemiddeld 6 onderzoekers voor een periode van 18 maanden; bij de regionale prijsvragen gaat het om teams van gemiddeld 3 onderzoekers voor een periode van 12 maanden. De maximale kosten per onderzoeksproject werden in 2004 verlaagd om - gezien de voor de tweede fase beschikbare financiële middelen - ook in 2005 nog onderzoeksvorstellen te kunnen financieren (zie ook paragraaf 5.8.2).

<sup>97</sup> Tijdens de eerste prijsvraag in 1995 werd een voorstel gehonoreerd met een budget van USD 180.000. Na deze weinig positieve ervaring besloot het PIEB zulke dure onderzoeksvorstellen niet meer te financieren.

**Thema's**

De thema's van de onderzoeksvorstellen waren: rurale ontwikkeling, lokaal bestuur, milieu, sociale bewegingen, onderwijshervorming, etc. Ook de bevolkingsgroepen die het onderwerp van onderzoek waren, weken niet af van de bekende: *indígena* bevolking, arme boerenbevolking, vrouwen. Thema's en bevolkingsgroepen kwamen aldus overeen met de prioriteiten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking.

**Tabel 5.3** PIEB - Onderzoekthema's en betrokken bevolkingsgroepen (in %)

Onderzoeksthema	Percentage
Indígenas, boeren en landeigendom	13%
Lokale ontwikkeling, lokaal bestuur, identiteit	27%
Milieu, natuurlijke hulpbronnen, toerisme	9%
Politiek, politieke partijen, juridische en politie zaken	16%
Conflicten en sociale bewegingen	7%
Gender	4%
Jeugd*	4%
Onderwijs en cultuur, communicatie	13%
Economie, productie en kleinbedrijf	7%

\* De laatste prijsvraag voor jongeren is hier niet in opgenomen.

Bevolkingsgroep	Percentage
Alle sectoren	42%
Vrouwen	11%
Jongeren en kinderen	11%
Indígenas	11%
Boeren	10%
Migranten	10%
Stedelijke sector	5%

Niettegenstaande het voorgaande waren er ook minder bekende onderwerpen, zoals migratie, juridische en politie hervormingen, militaire dienstplicht, letterkundig onderwijs, massacommunicatie, gebruik van internet en werden er ook minder 'bekende' bevolkingsgroepen onderzocht zoals middenklasse jongeren uit La Paz, prostituees, beeldende kunstenaars, economische elite van Santa Cruz, etc.

### Kritiepunten

De eerste kritiek op PIEB heeft te maken met het elitaire karakter en met het feit dat aanvankelijk slechts een kleine groep in La Paz profiteerde van PIEB. Door vanaf 1998 speciale prijsvragen voor jongeren uit te schrijven werd een bevoordeling van onderzoekers met een gevestigde naam vermeden. De kritiek dat PIEB zich te veel concentreerde op de gevestigde onderzoekswereld, voornamelijk in La Paz en in mindere mate in Cochabamba, was deels terecht. Wel is het van belang hierbij te signaleren dat de academische wereld buiten deze twee steden zeer beperkt is. De kritiek kan worden geïllustreerd aan de hand van de aantallen goedgekeurde onderzoeksprojecten (Tabel 5.2). In Cochabamba werden in 9 (nationale) prijsvragen 11 projecten toegekend. In Santa Cruz, via bijna twee keer zoveel prijsvragen (16), werden slechts iets meer projecten gehonoreerd, nl 13, overigens niet veel voor deze in economisch opzicht belangrijkste stad van Bolivia.

De kritiek richtte zich ook op de te hoge academische eisen die gesteld werden aan de onderzoeksvoorstellen. Dit dilemma speelt tot op de dag van vandaag en is een permanent discussiepunt. Tot hoever mag men gaan met het naar beneden bijstellen van kwaliteitseisen, hoe kunnen de eisen in overeenstemming gebracht worden met het bestaande opleidingsniveau zonder al te veel water bij de wijn te doen, etc. Ook de eerste *review* missie van augustus 1997 zette vraagtekens bij het feit dat voor PIEB academische kwaliteit en excellence de belangrijkste criteria zijn voor goedkeuring. PIEB zou gekozen hebben voor een academische focus en niet voor onderzoek dat voldoet aan de behoeften van lokale groepen. PIEB heeft deze kritiek altijd weerlegd en is blijven vasthouden aan de kwaliteitseis.

De eerste *review* missie vond het onderzoek te weinig ontwikkelingsrelevant, in de meer beperkte zin van economische ontwikkeling. De missie stelde zelfs voor om 70% te oormerken voor ontwikkelingseconomisch onderzoek en armoedebestrijding. PIEB daarentegen vond dat ook de historische en sociaal-politiek georiënteerde onderzoeksvoorstellen belangrijk waren.<sup>98</sup>

Ook met betrekking tot het vaststellen van de onderzoeksagenda had de eerste *review* missie een aantal kritiepunten. De missie vond dat de directe participatie van de potentiële gebruikers, in het bijzonder van de *indígena* bevolking, bij het formuleren van onderzoeksprioriteiten en -voorstellen verbeterd diende te worden. De kritiek op de rol van NGOs kwam hierbij om de hoek kijken, omdat de

<sup>98</sup> Opmerkelijk is dat de enige nationale prijsvraag, die zich beperkte tot één thema, n.l. het ontwikkelen en voorstellen van beleidsalternatieven voor economische ontwikkeling, ook de enige prijsvraag is geweest waarbij de jury moest besluiten geen enkel voorstel te kunnen honoreren, omdat ze niet voldeden aan de selectiecriteria.

missie vond dat de behoeften en belangen van de potentiële eindgebruikers alleen indirect vertegenwoordigd waren via NGOs.

Een laatste kritiekpunt, dat vooral naar voren kwam in de tweede *review* van augustus 2003 was dat veel belangrijke, strategische en complexe issues niet behandeld werden. Hierbij zij aangetekend dat vanwege die complexiteit het onwaarschijnlijk is dat ze onderzocht konden worden door jonge en onervaren onderzoekers.

### 5.6.2 Capaciteitsopbouw

Vanaf het begin in 1995 heeft PIEB activiteiten ontwikkeld om zowel de kwaliteit van het onderzoek te bewaken alsook om de onderzoekers de mogelijkheid te geven hun kennis en vaardigheden op het gebied van methoden en technieken te vergroten. Ter voorbereiding op het indienen van onderzoeksvorstellen organiseerde PIEB workshops over het schrijven van projectvoorstellen en het maken van een budget. Daarnaast werden trainingseisen gesteld en -componenten ontwikkeld, zoals: i) in alle onderzoeksprojecten moeten juniors meedoen die door de seniors getraind worden tijdens het onderzoek, ii) aan alle jonge onderzoekers worden drie workshops aangeboden over onderzoeksmethoden en -technieken, en iii) monitoring en ondersteuning door een supervisor, een academicus/adviseur en een evaluator.

In tien jaar heeft PIEB 353 onderzoekers (60% mannen en 40% vrouwen) getraind middels 31 workshops. De beoordeling van de deelnemers was zeer positief, waarbij met name de training over onderzoeksmethodologieën zeer gewaardeerd werd. De training behelsde niet alleen wetenschappelijke kennis, maar ook vaardigheden als teamwork, interactie met onderzoeksgebruikers, presentatie van onderzoeksresultaten, management van onderzoeksfondsen, etc. Jongeren die hun thesis nog moesten schrijven, kregen daartoe niet alleen de gelegenheid (financieel), ze werden ook opgeleid in een nieuw model van onderzoek, namelijk vraaggericht, multidisciplinair en in samenspraak met de gebruikers.

PIEB heeft altijd training als een onlosmakelijk onderdeel gezien van capaciteitsopbouw. In de eerste formuleringdocumenten werd zelfs een apart programma voorgesteld voor PhD studenten. Het DGIS-onderzoeksbureau was tegen een gescheiden trainingscomponent en wilde dat onderzoek en training één geïntegreerde activiteit zou zijn. In het goedgekeurde formuleringdocument is de opleiding van PhD studenten dan ook komen te vervallen en werden alleen *on the job* trainingsactiviteiten voorgesteld.

Desalniettemin werd in 1999 de noodzaak onderkend om de trainingscomponent van PIEB te institutionaliseren door een aparte onderwijsfaciliteit te creëren. Het doel was om de ervaring van PIEB met trainingsactiviteiten te consolideren en uit te breiden naar andere belangstellenden. In eerste instantie wilde PIEB een instituut voor hoger onderwijs creëren om onderzoekers in de sociale wetenschappen op te leiden. Dit idee werd uitgewerkt en in juli 2000 gepresenteerd aan het ministerie van Hoger Onderwijs. Het heeft tot juli 2002 geduurd voordat de Ministeriële Resolutie (No. 223/02) gepubliceerd werd. In deze resolutie werd de oprichting geautoriseerd van de Universiteit PIEB. PIEB heeft nooit specifiek aan een universiteit gedacht, maar het was juridisch de enig bestaande modaliteit om toestemming te krijgen hoger onderwijs te geven. Ook was het de enige modaliteit om de diploma's erkend te krijgen door het ministerie van Onderwijs.

In 2002 is het curriculum ontwikkeld voor de specialisaties 'rurale studies' en 'milieu, natuurlijke hulpbronnen en duurzame ontwikkeling' en in 2003 is een experimentele fase van start gegaan met resp. 14 en 9 studenten. Alle studenten waren ex-onderzoekers PIEB en het doel van deze fase was het valideren van de instrumenten, de onderwijsmethoden en de inhoud van de vakken, zodat in de tweede helft van 2004 de masters opleiding van start kon gaan. De doelstelling was een opleiding tot sociaal-wetenschappelijk onderzoeker te creëren (en niet tot bijvoorbeeld socioloog of antropoloog) door middel van een combinatie van virtueel onderwijs, afstandsonderwijs en traditioneel onderwijs.

Aldus heeft PIEB uiteindelijk kunnen operationaliseren wat het bestuur al tijdens de formuleringsfase in gedachten had, maar wat toen niet werd goedgekeurd door het DGIS-onderzoeksbureau. De ambtenaren in Nederland die later verantwoordelijk werden voor de monitoring van PIEB maakten geen bezwaar meer tegen het voorstel een eigen opleidingsinstituut op te richten.

### 5.6.3 Institutionele versterking

De PIEB-doelstelling was niet alleen de materiële voorwaarden te verbeteren van bibliotheken en documentatiecentra, maar ook om documentalisten op te leiden zodat deze een betere dienstverlening geven aan de gebruikers. Hiervoor ontplooidde het PIEB activiteiten op drie terreinen: versterken van documentatienetwerken door het overdragen van materiaal, trainen van documentalisten, ondersteuning verlenen aan de lokale en regionale netwerken.

### *Versterken van documentatienetwerken*

Vanaf het allereerste begin heeft PIEB het beleid gehad om het bibliografisch materiaal dat door de onderzoekers werd aangeschaft tijdens het onderzoek, als ook computers en ander materiaal in zijn totaliteit over te dragen aan bibliotheken en documentatiecentra. Het was onderzoekers niet toegestaan om materiaal aangeschaft op kosten van PIEB in privé bezit te houden. Hierdoor kon PIEB aan go instellingen materiaal geven.

Daarnaast heeft PIEB 27 bibliotheken en documentatiecentra ondersteund. Niet alleen werden de collecties uitgebreid, maar ook werd de controle en het gebruik van bibliografisch materiaal verbeterd. Uit een evaluatie van het College van Professionals in Informatie Wetenschappen bleek dat alle 27 bibliotheken en documentatiecentra het aantal bezoekers omhoog hebben zien gaan. Ook de kwaliteit van de dienstverlening is verbeterd door het gebruik van nieuwe informatietechnologie.

### *Trainen van documentalisten*

PIEB heeft verschillende cursussen georganiseerd voor de bibliothecarissen en documentalisten. Deze training werd door internationale en nationale specialisten gegeven en behelsde thema's als: 'virtuele digitale en elektronische bibliotheek', 'gebruik van internet', 'dienstverlening van documentalisten', 'organiseren van informatienetwerken', etc. Vanaf 2000 veranderde PIEB zijn strategie en in plaats van individuele centra te ondersteunen, werden informatie- en documentatienetwerken ondersteund. Ten tijde van de evaluatie werden vijf netwerken actief ondersteund.

### *Institutionele versterking op regionaal niveau*

In 2003 is PIEB begonnen met het opzetten en consolideren van regionale institutionele platformen voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De eerste regio's waar dit gebeurde waren Oruro, Potosí en Tarija. Hiermee is de fase van overdracht van activiteiten en verantwoordelijkheden aan regionale onderzoeksinstellingen begonnen. Het idee was dat deze instellingen de regionale onderzoeksagenda vaststellen en voorstellen honoreren die door PIEB gefinancierd zouden kunnen worden. Het plan was dat het Uitvoerend Secretariaat in La Paz steeds meer verantwoordelijkheden zou delegeren aan de regio's. In 2003 ontving PIEB 20 voorstellen voor regionale versterking, waarvan er 13 werden uitgekozen.

De onderzoekers in de drie regio's bleken erg tevreden met deze nieuwe modaliteit, omdat ze hierdoor (nog) meer in functie van de regionale problemen hun

onderzoeksagenda konden definiëren. Maar ze vonden het nog te vroeg voor PIEB om zich terug te trekken. Gezien het prestige van PIEB als transparante, efficiënte en eerlijke organisatie, wil men dat PIEB mee blijft doen in het organiseren van de prijsvragen, in de academische begeleiding van de onderzoekers en in de verspreiding van de onderzoeksresultaten.

#### 5.6.4 Verspreiding en gebruik van resultaten

De specifieke doelstelling van dit programma - de verspreiding van de onderzoeksresultaten - is om de omstandigheden te creëren waardoor de onderzoeksprojecten van PIEB beleidsdiscussies kunnen stimuleren en invloed kunnen uitoefenen op beslissingen voor het ontwikkelingsproces.

Om deze doelstelling te bereiken onderneemt PIEB zelf activiteiten terwijl ook de onderzoeksteams verantwoordelijk zijn voor het bekend maken van hun bevindingen. De middelen die gebruikt worden zijn publicaties, colloquia, seminars, workshops, boekenmarkten, verspreiding via de communicatiemedia (televisie, tijdschriften, radio, kranten, internet) en (politieke) lobby.

Van alle kanalen zijn de publicaties het belangrijkste. PIEB heeft inmiddels acht series ontwikkeld en geeft een wetenschappelijk tijdschrift uit, een nieuwsbrief en een bulletin (elke met een specifiek lezerspubliek, eigen doelen en eigen selectiecriteria). De twee belangrijkste criteria zijn academische kwaliteit en sociale relevantie. Het wetenschappelijk tijdschrift heeft een onafhankelijke redactieraad, waar ook leden van buiten in zitten.

Tussen 1997 en 2004 heeft PIEB 73 boeken gepubliceerd in 8 series, 15 nummers van het Spaanstalige wetenschappelijk tijdschrift *T'inkazos*), één nummer van *T'inkazos* in het Engels, 24 nieuwsbrieven *Nexos* en twee bulletins over een actueel thema *Debate*. De PIEB-publicaties zijn verkrijgbaar in 20 boekhandels en zijn beschikbaar in de bibliotheken van universiteiten en onderzoekscentra. De oplage is meestal 500 exemplaren, maar er is een aantal boeken die inmiddels aan hun tweede (en zelfs derde) druk zijn. De webpagina van PIEB bevat alle informatie over de activiteiten van PIEB. Sinds 2003 wordt wekelijks informatie over PIEB gestuurd aan zo'n 800 gebruikers, waaronder onderzoekers, overheidsinstellingen, universiteiten, NGOs, ambassades, media, nieuwsagentschappen, etc.



**Box 5.4**      **PIEB - Beleidsbeïnvloeding van onderzoeksprojecten**

PIEB heeft een evaluatie laten doen van de impact en beleidsbeïnvloeding van de onderzoeksprojecten. Dit rapport (Dávila, 2004) bevat een aantal interessante gegevens. Opvallend is dat de minst traditionele thema's de meeste invloed hebben gehad. Dit laat wederom zien dat PIEB's keuze om zich niet alleen te houden aan de traditionele ontwikkelingsthema's, maar om ook innovatieve thema's te honoreren, een positief gevolg heeft gehad. Om een concreet idee te hebben van de mate van (beleids)invloed die de onderzoeksresultaten hebben, wordt hieronder één voorbeeld gegeven.

Het onderzoek van Juan Ramón Quintana et al. *Soldados y ciudadanos. Un estudio crítico sobre el servicio militar obligatorio en Bolivia*<sup>99</sup> (1998; serie onderzoek) had de nationale dienstplicht tot onderwerp. Het onderzoeksrapport werd zeer veelvuldig gebruikt door de rurale radiozenders en door de associatie van ouders van militairen om de overheid te wijzen op de moeilijke en soms harde omstandigheden waaronder de dienstplicht werd vervuld. De minister van Defensie heeft vervolgens niet alleen besloten om de dienstplicht te verbeteren, maar ook om een administratieve reorganisatie door te voeren, een trainingsstrategie voor jonge analfabete dienstplichtigen te ontwerpen en om overeenkomsten te tekenen met ruim 125 NGOs, trainingsinstellingen, universiteiten en ministeries voor opleidingsmogelijkheden van de dienstplichtigen. Tot slot is er een bureau voor mensenrechten opgericht binnen het ministerie van Defensie en heeft het ministerie een trainingsprogramma over mensenrechten opgezet in samenwerking met de Nationale Ombudsman.

Voor de tweede disseminatiestrategie die PIEB ontwikkeld heeft, zijn de onderzoeksteams verantwoordelijk. In elk voorstel moet 10% van het onderzoeksbudget beschikbaar zijn voor activiteiten ter verspreiding van de resultaten. Dit plan wordt ook door de jury beoordeeld en maakt deel uit van de selectieprocedure.

Onderzoeksteams moeten minstens drie keer publiek verslag doen over hun werkzaamheden: bij het indienen van het voorstel, bij de presentatie van de voortgang en bij de presentatie van de onderzoeksresultaten. Tussen 1995 en 2004 zijn er 893 colloquia, seminars, workshops, lezingen, etc. georganiseerd, met meer dan 26.000 deelnemers (dubbeltelling waarschijnlijk). Het aantal activiteiten en deelnemers is beduidend toegenomen in de tweede fase. Sinds 2003 worden voor elk onderzoeksvoorstel institutionele samenwerkingsovereenkomsten (met over-

99 Vertaling: Soldaten en burgers. Een kritische studie over de militaire dienstplicht in Bolivia.

heidsinstellingen, NGOs en/of sociale organisaties) getekend ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek alsook om gezamenlijke disseminatieactiviteiten te ontwikkelen. Hiermee is de vrijblijvendheid ondervangen waarmee de onderzoekers in de eerste jaren hun disseminatie activiteiten uitvoerden.

De belangstelling om samen te werken met onderzoekers ten behoeve van de verspreiding van resultaten is nog steeds het grootst bij de NGOs (30%), gevolgd door de universiteiten en onderzoekscentra (26%) en de overheid (19%).

Deze manier van opereren in de regio's heeft ervoor gezorgd dat PIEB een groot prestige heeft verworven en bij zeer veel instellingen en personen bekend staat als een gedegen instelling. PIEB heeft inmiddels op alle niveaus en in alle regio's goede netwerken opgebouwd.

#### *Interactie tussen onderzoek(sresultaten) en beleid*

Bijna de helft van de gebruikers van de onderzoeksresultaten zijn NGOs en sociale organisaties. De overheid komt op een goede tweede plaats.

De belanghebbenden blijken verschillend om te gaan met de onderzoeksresultaten. Opvallend is dat de resultaten veel debat veroorzaken bij de sociale organisaties, waarschijnlijk omdat men in deze sector de onderzoeksresultaten het meest gebruikt in onderhandelingsprocessen, voor het verdedigen van belangen en het doen van voorstellen. Het is begrijpelijk dat degenen die het onderwerp van onderzoek zijn geweest (eindgebruikers) en waarvoor ten tijde van het onderzoek activiteiten zijn georganiseerd om de onderzoeksresultaten te bespreken, het meest gedebatteerd hebben over de resultaten.

## **5.7 Onderzoeksnetwerken**

PIEB heeft een wijdvertakt nationaal netwerk gecreëerd en het wordt erkend als de onderzoeksinstituting in Bolivia op het gebied van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Hierbij moet wel aangetekend worden dat PIEB zelf geen uitvoerder van onderzoek is, maar juist de voorwaarden creëert zodat anderen goed onderzoek kunnen verrichten. In die zin is PIEB geen concurrent voor universiteiten, onderzoekscentra of overheidsdiensten die onderzoek verrichten. PIEB wordt als toonaangevend gezien voor de trends in de sociale wetenschappen in Bolivia. Individuele onderzoekers hebben veel baat bij het feit dat zij PIEB-onderzoekers zijn (geweest). De tijdens het evaluatieonderzoek geïnterviewde onderzoekers ver-

telden dat zo'n aantekening op het curriculum als positief gezien wordt en dat het helpt bij het verkrijgen van werk.

De meeste relaties heeft PIEB met NGOs en particuliere onderzoekscentra. Met overheidsinstellingen en universiteiten blijkt het moeizamer te zijn om efficiënte werkrelaties op te bouwen. Omdat de meeste docenten parttime werken en alleen op de universiteit aanwezig zijn als ze college moeten geven (velen hebben niet eens een bureau), verrichten ze hun onderzoeksactiviteiten buiten de universiteitsmuren (meestal in een NGO). Naast bureaucratisering en politisering van de universiteiten, is dit één van de belangrijkste redenen waarom de relaties van PIEB met de universiteiten nog steeds problematisch is. Om de universiteiten echt te betrekken bij wetenschappelijk onderzoek zal een vicieuze cirkel doorbroken moeten worden. Het is de vraag of PIEB daarvoor de aangewezen instelling is.

De hoeveelheid relaties van PIEB met Boliviaanse instellingen staat in contrast met de weinige relaties die PIEB heeft opgebouwd met internationale instellingen. Dit komt vooral door het autonome karakter van PIEB, dat zowel door het DGIS als door het bestuur en de Directeur van PIEB werd bevorderd. Bovendien waren de Bolivianen van mening dat het geld gebruikt moest worden in Bolivia en voor Bolivianen, en niet besteed diende te worden aan deelname aan (relatief) dure internationale seminars en congressen. Het is voor instellingen in Latijns-Amerika altijd moeilijk om samenwerkingsverbanden buiten het subcontinent aan te gaan omdat de kennis van het Engels minimaal is. Ook in Bolivia kampen onderzoekers met het probleem dat ze een te geringe beheersing van het Engels hebben, waardoor ze geen toegang hebben tot universiteiten, bibliotheken en onderzoekscentra in Noord-Amerika en in Europa.

Tussen de verschillende MMRPs is veel uitwisseling geweest, o.a. tijdens de coördinatorenvergaderingen, waarbij de vertegenwoordigers van de programma's en van het DGIS-onderzoeksbureau aanwezig waren. In 1998 is een gezamenlijke evaluatie uitgevoerd, waarbij een vertegenwoordiger van het ene programma de evaluatie uitvoerde van één van de andere programma's. De coördinatorenbijeenkomsten hebben met name in de beginfase bijgedragen tot het verduidelijken van de principes van het MMRP en de wijze waarop deze geoperationaliseerd zouden kunnen worden in de verschillende landen. De banden tussen de individuele MMRPs in de verschillende landen hebben echter nooit een zeer intens of langdurig karakter gehad. Taalverschillen vormen één reden hiervoor. Opvallend is dat in het geval van Bolivia ook relaties met de

MMRP in een ander Spaanstalig land, Nicaragua, nooit echt van de grond gekomen zijn.

## 5.8 Organisatie en management

### 5.8.1 PIEB

Op 4 mei 1995 ondertekenden het DGIS en SINERGIA de overeenkomst voor de uitvoering van het strategisch onderzoeksprogramma. De directeur van SINERGIA werd benoemd als uitvoerend secretaris van het PIEB. Het programma kende een Uitvoerend Secretariaat en een Stuurgroep. Drie jaar later, op 28 juni 1998, besloot de Stuurgroep om het onderzoeksprogramma te verzelfstandigen en werd de Stichting PIEB gesticht. Hiermee kreeg het programma een eigen rechtspersoonlijkheid. De bestuursstructuur van de Stichting werd gevormd door een algemene ledenvergadering en een dagelijks bestuur. De meeste leden van de Stuurgroep werden lid van het bestuur, de uitvoerend secretaris van het programma werd directeur van de Stichting PIEB.

Het personeel van PIEB bestond in 2004 uit 17 medewerkers (12 mannen en 5 vrouwen). Daarnaast werkte PIEB met consultants, die voor één speciale activiteit gecontracteerd werden. Inmiddels hebben in totaal ruim 400 academici hun medewerking verleend hebben aan het PIEB: als gekwalificeerde lezers, juryleden, evaluatoren van voortgangsrapporten en/of begeleiders.

Het PIEB is een organisatie waarin veel expertise en ervaring aanwezig is, zowel op bestuurs- als op uitvoerend niveau. Veel bestuursleden van het eerste uur waren ten tijde van de evaluatie nog steeds actief in PIEB. Het bestuur controleert (op afstand) en stimuleert zowel discussies als het uitproberen van innovatieve zaken. Bestuur en directie van PIEB functioneren daarmee als een soort 'think tank', waardoor er voldoende tegenwicht geboden wordt wanneer het strategische karakter van het onderzoek in gevaar komt. PIEB bewaakt aldus op adequate wijze de kwaliteit van het onderzoek en zorgt ervoor dat de onderzoeksagenda niet te localistisch of regionalistisch wordt.

Het werken met academici op consultantbasis heeft bijgedragen tot een grote naamsbekendheid van PIEB. Het wordt in Bolivia als een eer gezien als men uitgenodigd wordt om in de jury te zitten of om als evaluator of academisch begeleider op te treden. De vele samenwerkingsverbanden die PIEB in Bolivia heeft gesloten getuigen van de goede naam van PIEB.

### 5.8.2 Monitoring

De discussie over de autonomie van het onderzoeksprogramma kwam regelmatig naar voren. Het DGIS-onderzoeksbureau beargumenteerde bij herhaling in de correspondentie met de ambassade en met andere afdelingen binnen het ministerie (de technische adviseursafdeling DST/TA en het landendebureau) dat de inhoud van het programma en het te financieren onderzoek ontwikkelingsrelevant dienden te zijn voor het land zelf en niet ingeperkt konden worden tot relevantie voor het Nederlandse programma in Bolivia. Tijdens zijn bezoek aan Bolivia in juli 1995 onderstreepte de toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking persoonlijk deze visie tijdens gesprekken met de ambassadestaf. Ook gaf hij aan wat naar zijn mening de rol van de ambassade en de andere afdelingen van het ministerie in Den Haag behoorden te zijn met betrekking tot het beheer van de MMRPs.

Tijdens de formuleringsfase en de eerste jaren van uitvoering woedde er binnen het ministerie een discussie over welke afdeling de monitoring en verantwoordelijkheid van het MMRP had. De minister gaf onder meer tijdens zijn bezoek aan Bolivia duidelijk aan dat hij dit vooral als een taak van het onderzoeksbureau zag.

Achteraf bezien is de beslissing van het onderzoeksbureau om het onderzoeksprogramma op deze wijze vanaf het begin in 1995 en tot de financieringsbeslissing van 2004 af te schermen van belang geweest. Hierdoor heeft PIEB zich ontwikkeld tot een organisatie die op autonome wijze strategisch onderzoek stimuleert en niet een consultantbureau is geworden dat studies verricht voor donoren. Het is tegelijk ook een zwakte gebleken, zoals later zal blijken, want hierdoor heeft PIEB niet gezocht naar andere financieringsbronnen. Bij de aankondiging in begin 2004 dat de financiering door het DGIS-onderzoeksbureau niet zou worden gecontinueerd rezen er ineens grote vragen omtrent de toekomst en het perspectief van PIEB.

### 5.8.3 Extra financieringen

Naast financiering van het DGIS heeft PIEB twee kortlopende en projectgebonden financieringen ontvangen, een van het Engelse DFID en een van de Canadese IDRC. DFID heeft aan PIEB het beheer gedelegeerd voor de uitvoering van een onderzoek naar de relaties tussen overheidsbeleid en economische boerenorganisaties in de Andes. Met het IDRC werd een contract afgesloten voor het

beheer van een beurzenprogramma voor het verkrijgen van een mastersdiploma in gender en natuurlijke hulpbronnen.<sup>100</sup>

## 5.9 Beoordeling van MMRP-kenmerken

In deze paragraaf worden de behaalde resultaten met betrekking tot de belangrijkste kenmerken van het MMRP behandeld.

### *Vraaggericht onderzoek*

De onderzoeksagenda van PIEB werd vastgesteld tijdens en na de gebruikersworkshop van begin 1994. De Boliviaanse deelnemers aan deze workshop kwamen uit alle geledingen van de maatschappij: de NGO-sector, de overheid en de universitaire onderzoekssector, al was de laatste groep in de minderheid. In latere jaren gaven de Stuurgroep en het Uitvoerend Secretariaat uitvoering aan deze keuze en bepaalden zij de onderzoeksonderwerpen die door PIEB geaccepteerd en gefinancierd werden.

Dit laatste was geen eenvoudige of eenduidige aangelegenheid vanwege de specifieke, lokale context. In Bolivia was en is culturele en politieke uitsluiting een groot probleem wat bij het vaststellen van de onderzoeksagenda tot uiting kwam.<sup>101</sup> PIEB heeft hier op ingespeeld door aandacht te geven aan de regionale niveaus via regionale prijsvragen.

Vraaggericht onderzoek op regionaal niveau behandelt echter niet noodzakelijkerwijs strategische thema's met betrekking tot ontwikkeling en armoedebestrijding op nationaal niveau. Hier komt een van de dilemma's van vraaggericht onderzoek naar voren: wie bepaalt de vraag: de onderzoekers, de gebruikers, of de (financierende) institutie, in dit geval PIEB? PIEB heeft ervoor gekozen om open prijsvragen uit te schrijven, met een open agenda.

Een hieraan gerelateerd dilemma hangt samen met een van de belangrijkste kenmerken van het MMRP, n.l. dat de onderzoeksagenda ontwikkeld dient te worden met inachtneming van de prioriteiten van de behoeften van de lokale groepen. Het gaat hier om een grote verscheidenheid aan lokale groepen en belanghebbenden: de beleidsmakers, de universiteiten, ontwikkelingsorganisaties, de sociale orga-

<sup>100</sup> Het onderzoeksproject dat door DFID is gefinancierd werd in 2003 afgesloten met de presentatie van de onderzoeksresultaten. Het beurzenprogramma van IDRC werd eind 2004 afgerond.

<sup>101</sup> De discussie over een federale bestuursvorm en vergaande autonomie voor de regio's is sinds een aantal jaren één van de belangrijkste politieke issues in Bolivia en wordt de laatste jaren extra gevoerd door de problematiek rond de aardgasexploitatie.

## Bolivia

nisaties, de (potentiële) onderzoekers, etc. In de afgelopen jaren zijn door de verschillende belanghebbenden verschillende interpretaties gegeven aan het begrip (eind)gebruiker. Voor de één stonden hierbij de arme bevolkingsgroepen centraal (in het bijzonder vrouwen en *indígenas*), voor de ander de Boliviaanse overheid of de NGOs.

In Bolivia heeft PIEB bewerkstelligd dat noch de overheid, noch de sociale organisaties, noch de Nederlandse ambassade de onderzoeksagenda van PIEB heeft bepaald - na de initiële afbakening van de vier onderzoeksgebieden. PIEB heeft het principe dat de (eind)gebruiker voldoende moet participeren in het bepalen van de onderzoeksagenda nooit als onwrikbaar uitgangspunt genomen en is op het standpunt blijven staan dat het, via de Stuurgroep, hierover besluit. Het uitgangspunt dat PIEB hierbij hanteerde was vrijheid en onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid, maar ook ten opzichte van de sociale basisbewegingen en donoren. Dit heeft als resultaat een onafhankelijk onderzoeks(financierings)instituut opgeleverd.

De eindconclusie is derhalve dat er in PIEB duidelijk sprake was van vraaggestuurd onderzoek.

*Lokaal ownership*

PIEB heeft dus gezorgd voor lokaal *ownership* van het MMRP-programma, door de besluitvorming in handen te leggen van de Stuurgroep die in samenwerking met het Uitvoerend Secretariaat de besluiten nam en de uitvoering verzorgde. Of het *ownership* in de toekomst ook in handen van PIEB zal blijven is niet duidelijk. Uit gesprekken die ten tijde van de evaluatie - en na de aankondiging van de stopzetting van de financiering van MMRPs door 'Den Haag' - zijn gevoerd, is gebleken dat ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken het programma wilden gebruiken voor onderzoek naar de thema's van de bilaterale samenwerking. Daarmee toonden ze hun intentie om sturend op te treden en moeite te hebben met het lokale *ownership* van het programma.

*Kwaliteit en ontwikkelingsrelevant onderzoek*

Bij toepassing van de traditionele indicatoren voor wetenschappelijke kwaliteit scoort PIEB op een aantal punten onder de maat. Dit betreft zaken als aantal publicaties per onderzoeker, aantal keren dat het onderzoek in andere publicaties geciteerd wordt of wetenschappelijke *peer review*. Een van de reacties die deze constateringen oproepen is gelieerd aan het dilemma tussen enerzijds de bevordering van nieuw onderzoek door soms junior onderzoekers in het streven naar verster-

king van lokale onderzoekscapaciteit en anderzijds de kwaliteitseis die aan het geleverde onderzoek wordt gesteld. Toch kan geconstateerd worden dat dankzij de kwaliteitseis die PIEB steeds gesteld heeft, het mogelijk is geworden een programma te creëren met een indrukwekkende reeks publicaties die meer dan redelijk te noemen zijn in de Boliviaanse context.

Ook het dilemma tussen kwaliteit en ontwikkelingsrelevantie is regelmatig naar voren gekomen in de discussies tussen medewerkers van PIEB en het DGIS. De interpretatie van ontwikkelingsrelevantie heeft hierbij geleid tot verschil van mening. Zo was de eerste *review* missie van mening dat PIEB zich bij het vaststellen van de onderzoeksagenda te veel liet leiden door ideologische, politieke en antropologische belangen. Er was bezorgdheid dat de ‘grote’ ontwikkelingsthe-ma’s niet aan bod zouden komen.

Geconstateerd moet worden dat (macro-) economisch onderzoek tot de minderheid behoort, onder andere doordat er zeer weinig studenten op dit gebied opgeleid zijn. Desalniettemin vormen publicaties over ontwikkelingsprocessen en armoedebestrijding de meerderheid. Van de 71 publicaties gaan er 41 over concrete ontwikkelingsvraagstukken, zoals lokaal bestuur, landhervorming, rurale economie, commercialisatie, informele sector, enz.

#### *Multidisciplinair onderzoek*

PIEB hanteert het interdisciplinaire karakter van het onderzoeksteam als basiseis voor het financieren van onderzoeksvorstellen. Deze eis is voor elk afzonderlijk project gehanteerd al was soms de samenstelling van het team enigszins gekunsteld. Het multidisciplinaire karakter heeft ertoe geleid dat de onderzoekers geleerd hebben met collegae van andere disciplines samen te werken.

#### *Capaciteitsopbouw*

Niet alleen via het uitschrijven van prijsvragen, maar ook door de trainingsactiviteiten heeft PIEB bijgedragen aan lokale capaciteitsopbouw. PIEB’s trainingsmodules worden hoog gewaardeerd door de gebruikers. Het handboek met trainingsmodules is reeds aan de derde druk, met een totale oplage van 2000 exemplaren. Training behelst niet alleen wetenschappelijke kennis, maar ook vaardigheden als teamwork, interactie met onderzoeksgebruikers, presentatie van onderzoeksresultaten en management van onderzoeksfondsen. Speciale vermelding verdient ook de training van documentaristen en bibliothecarissen als ook de institutionele versterking van documentatiecentra. De overdracht van verantwoordelijkheden



aan de regionale platforms is een nieuwe modaliteit, die laat zien dat het onderzoeksprogramma zich in een consolidatiefase bevindt.

De institutionalisering van de 'Universiteit PIEB' is een teken dat het onderwijs- en trainingsaanbod van PIEB voorziet in een behoefte. De 'Universiteit PIEB' is in een beginfase. Om deze reden kunnen er dan ook geen vergaande uitspraken over worden gedaan. Het idee om een onderwijsinstelling te beginnen waar men opgeleid kan worden tot onderzoeker is een logisch gevolg van de resultaten van de prijsvragen. Tijdens het uitvoeren van de onderzoeksvoorstellen is de vraag om training over onderzoeksmethodologie zo expliciet naar voren gekomen, dat er naast de 'on the job' een meer geïnstitutionaliseerd onderwijsaanbod diende te komen.

De vraag is gerechtvaardigd waarom PIEB niet gekoppeld werd aan een universiteit, de verantwoordelijke instelling voor capaciteitsopbouw op het gebied van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Alle betrokkenen bij PIEB kwamen steeds met hetzelfde antwoord: de politisering en bureaucratie op de universiteiten alsmede het feit dat deze instellingen geen fondsen hebben om onderzoek te doen. Deze visie werd ook verwoord door de geïnterviewde vice-minister van hoger onderwijs.

PIEB erkent wel de noodzaak om meer te doen aan de institutionele versterking van de universiteiten. Ten tijde van de evaluatie had PIEB samenwerkingsovereenkomsten met zeven universiteiten.<sup>102</sup>

#### *Interactie tussen onderzoek(sresultaten) en beleid*

Over de interactie tussen beleid en onderzoek kan het volgende gezegd worden:

- 1) het PIEB heeft veel initiatieven ontwikkeld om de onderzoeksresultaten te verspreiden zodat deze gebruikt kunnen worden door verschillende bevolkingsgroepen en sectoren in hun resp. besluitvormingsprocessen;
- 2) ook al heeft PIEB geen invloed op het uiteindelijke gebruik van de resultaten door beleidsmakers en politici, de data en de casestudies laten zien dat bepaalde onderzoeksresultaten positief effect hebben gehad op beleidsvoorstellen en -veranderingen;

<sup>102</sup> Technische Universiteit Beni, Autonome Universiteit 'Tomás Frías' van Potosí, Technische Universiteit van Oruro, Universiteit 'Nur' in Santa Cruz, Autonome Universiteit 'Juan Misael Saracho' van Tarija, Amazone Universiteit in Pando en de Koninklijke en Pauselijke Universiteit 'San Francisco de Xavier' in Sucre.

- 3) de onderzoeksthema's van PIEB reflecteren de ontwikkelingsproblematiek van Bolivia, ook al is er misschien meer aandacht voor sociaal-culturele problemen dan economische;
- 4) het door PIEB gefinancierde onderzoek is ook relevant voor het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in Bolivia. Het is echter niet bekend in hoeverre de onderzoeksresultaten van PIEB ook daadwerkelijk gebruikt zijn of worden door het DGIS.

## 5.10 Andere door Nederland gefinancierde onderzoeksprojecten

### 5.10.1 Algemeen

In de tijd dat PIEB tot stand kwam en werd uitgevoerd heeft het DGIS ook bijgedragen aan andere onderzoeksprojecten in Bolivia. Gezien de ambitie van de onderzoeksnota van 1992 het onderzoeksbeleid te vernieuwen met een aantal elementen ligt het voor de hand te onderzoeken of in deze projecten de kenmerken van het nieuwe beleid zijn terug te vinden. Daarbij zijn dezelfde doelstellingen, criteria en kenmerken van het onderzoeksbeleid (vraaggerichtheid, *ownership*, capaciteitsopbouw en relatie tussen onderzoek en beleid) onder de loep genomen.<sup>103</sup> Hiertoe zijn drie onderzoeksprojecten geselecteerd. Alle drie onderzoeksprojecten zijn goedgekeurd na de totstandkoming van de Onderzoeksnota (1992):

- Zonificatie en Geografische Informatiesystemen
- Bestaansstrategieën in de Andes
- Duurzaam Bosbeheerprogramma

### 5.10.2 Zonificatie en Geografische Informatiesystemen

In 1989 uitte Nederland belangstelling voor de financiering van projecten voortvloeiend uit het *Tropical Forest Action Plan* dat door de Boliviaanse autoriteiten was aangenomen. Er volgde een formuleringsfase van vier jaren. In 1993 werd begonnen met de uitvoering van het project *Zonificatie en Geografische Informatiesystemen* (ZONISIG) door de Nederlandse organisaties DHV en ITC die de internationale aanbesteding hadden gewonnen. De doelstelling van het project was om op systematische wijze gegevens te verzamelen die belangrijk zijn voor de ruimtelijke ordening en de regionale planning.

Er is veel getouwtrek geweest over de institutionele ophanging van het project waarbij uiteindelijk de Bolivianen, die het bij een overheidsinstelling wilden

---

<sup>103</sup> Gebaseerd op dossieronderzoek (geen veldbezoek). Zie ook hoofdstuk 1.

## Bolivia

onderbrengen, het onderspit delfden. De begeleidingsgroep bestond uit vijf personen, allen Nederlanders. Het uit zes personen bestaande consultantteam werd geleid door een Nederlander (tot de projectbeëindiging in 2001) en bestond uit twee Nederlanders, een Argentijn en drie Bolivianen.

Inhoudsmatig oordeelde de Nederlandse ambassa in 1996/97 dat de verzamelde data vaak zeer technisch van aard en weinig gebruiksvriendelijk waren, dat de wetenschappelijk inbreng van ITC onder de maat bleef, dat onduidelijk was wie de uiteindelijke gebruikers waren en dat er onvoldoende gelet werd op de overdracht van verantwoordelijkheden aan de *counterparts* wat een gevaar inhield voor de duurzaamheid van het project.

Via het project werden bijna 100 Bolivianen opgeleid, waarvan er één korte tijd minister voor Duurzame Ontwikkeling was (2003-04). De door het project geproduceerde kaarten (=onderzoeksresultaten) werden gebruikt op gemeentelijk en boerenniveau. Bovendien is er nog enige tijd na beëindiging van het project (2001) een webpagina geweest.

De totale projectkosten bedroegen EUR 3,1 miljoen.

### 5.10.3 Bestaansstrategieën in de Andes

Het voorstel voor dit onderzoeksproject kwam in 1993 van Nederlandse onderzoekers, op verzoek van het landbureau Zuid-Amerika van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse zaken. Het landbureau wilde weten of de door Nederland gefinancierde interventies wel op voldoende kennis van de Indiaanse boerenhuishoudens waren gebaseerd. Doel van het project was een bijdrage te leveren aan een betere afstemming van ontwikkelingsinterventies op de bestaansstrategieën van de boerenhuishoudens in de Andesregio.

Aanvankelijk werd een team van 3 Boliviaanse en 3 Nederlandse onderzoekers voorgesteld waarbij twee Nederlandse junior onderzoekers de leiding zouden hebben. Het Speerpunt Onderzoek was het met dit laatste oneens, maar stelde niet voor de leiding in handen van Bolivianen te geven, maar aan een Nederlandse onderzoeker van het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT). Omdat het project-idee een Nederlands idee was, was geen contact nodig met de voorbereidende missie(s) voor de opzet van een MMRP, zo oordeelde het Speerpunt.

Medio 1994 adviseerde de inmiddels operationele Project Commissie Onderzoek (PCO) het voorstel goed te keuren, onder voorbehoud van een aantal aanpassingen. De PCO voorwaarden hadden vooral betrekking op minder Nederlandse

en meer Boliviaanse inbreng, meer Boliviaanse *ownership* en meer aandacht voor de verspreiding van de onderzoeksresultaten. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking intervenueerde vervolgens persoonlijk door het projectvoorstel terug te sturen naar het landenbureau, voor een nieuwe opzet. Na verandering van het voorstel - overeenkomstig de eisen van de PCO en de minister - werd het projectvoorstel eind 1994 goedgekeurd (PIED-Andino).

Het onderzoeksproject liep van 1994 tot 1997 en kostte iets minder dan EUR 300.000. De Boliviaanse instelling die uiteindelijk het onderzoek uitvoerde was een voor dit doel speciaal opgericht consultantsbureau ('Sur'). Aan Nederlandse zijde was aanvankelijk het KIT betrokken hoewel de KIT onderzoeker ten tijde van het onderzoek bij het CEDLA is gaan werken.

De onderzoeksresultaten zijn verspreid via een internationaal seminar over boerenstrategieën (georganiseerd in samenwerking met PIEB), twee publicaties, twee video's en een cd-rom met het fotoarchief. Bovendien hebben een Boliviaanse en een Nederlandse onderzoeker onderzoeksmateriaal gebruikt voor het schrijven van een dissertatie.

#### 5.10.4 Duurzaam Bosbeheerprogramma

Het onderzoeksproject *Duurzaam Bosbeheer* betrof een samenwerking tussen een Boliviaanse en een Nederlandse universiteit: de Technische Universiteit van Beni en de Rijksuniversiteit Utrecht. De oorsprong ervan lag ook in dit geval bij de Nederlandse instelling en in de formuleringsfase is er veel te doen geweest over het *donor-driven* karakter, de geringe Boliviaanse participatie en lokaal *ownership*. Uiteindelijk is dit programma uitgegroeid tot één van de grootste onderzoeksprogramma's in Bolivia, waarbij 11 Bolivianen en 8 buitenlandse wetenschappers waren betrokken. De totale kosten van PROMAB zoals het project administratief heette (naar de officiële Boliviaanse naam: *Programa de Maneja de Bosques*) van de start in 1995 tot het einde in 2003 hebben EUR 1,8 miljoen bedragen.

PROMAB had de dubbele doelstelling onderzoek te doen naar een duurzame exploitatie van de bosproducten van de tropische regenwouden in Noord-Bolivia en een hiervoor relevant trainingsprogramma op te zetten.

De Rijksuniversiteit Utrecht (RUU), die al samenwerkte met de Technische Universiteit van Beni (UTB), was de drijvende kracht achter het aanvankelijke projectvoorstel, dat in april 1994 samen met een Boliviaanse non-gouvernementele organisatie bij het DGIS werd ingediend. De hoofdverantwoordelijke voor het project zou de RUU zijn, die ook de fondsen zou beheren, en Boliviaanse instituten

zou contracteren. De voorgestelde zware Nederlandse bezetting en - in het algemeen - de Nederlandse dominantie, en de geringe Boliviaanse participatie riep in 'Den Haag' veel reacties op, vooral van het Speerpuntprogramma Onderzoek en de Onderzoekscoördinator, die de Projecten Commissie Onderzoek voorzat. Zij vonden het projectvoorstel een traditioneel opgezet universitair samenwerkingsproject, waarbij de kennis en methodologie vanuit de Nederlandse partner wordt overgedragen aan de partner in het ontwikkelingsland. En, hoewel onder gezamenlijk vlag gepresenteerd, was het project door de Nederlandse partner geformuleerd.

De interne (DGIS-)discussie over lokaal *ownership* en participatie duurde bijna anderhalf jaar en leidde tot meerdere persoonlijke interventies van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Zij eindigde pas na een serie aanpassingen, waaronder een duidelijker profilering van de Boliviaanse betrokkenheid, die door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zelf werden goedgekeurd tijdens een werkbezoek aan Bolivia (Beni) in juli 1995.

Het sterke *donor-driven* karakter van PROMAB is in de loop der jaren verminderd - naarmate het Boliviaanse onderzoeksinstituut van de UTB meer te zeggen kreeg. Ook punten als participatie van de lokale bevolking en meer vraaggericht onderzoek en doelstellingen als opbouw en versterking van lokale onderzoekscapaciteit hebben een lange termijn karakter. De Nederlandse ambassade in La Paz, waaraan het beheer en de monitoring van PROMAB sinds 1998 was gedelegeerd, besloot evenwel het onderzoeksproject dat in 2003 afliep niet verder te financieren. Als reden werd opgegeven dat door de invoering van de Sectorale Benadering geen projectfinanciering meer goedgekeurd kon worden.

Een terugblik levert op dat de capaciteitsopbouw en-versterking door PROMAB zich niet of nauwelijks heeft gericht op institutionele capaciteitsopbouw (de UTB bv), eerder op die van individuen. Zo'n 50 Boliviaanse studenten hebben afstudeerscripties geschreven bij het project. Er zijn acht mensen gepromoveerd, waarvan vier Nederlanders en vier Bolivianen.

#### 5.10.5 De kenmerken nader onderzocht

Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste kenmerken van het Nederlandse onderzoeksbeleid zoals verwoord in de Onderzoeksnota 1992 (vraaggerichtheid, *ownership*, capaciteitsopbouw en relatie tussen onderzoek en beleid) en of en hoe deze gestalte hebben gekregen in de drie genoemde onderzoeksprojecten.

### Vraaggestuurd onderzoek

Het onderzoeksproject ZONISIG werd gecreëerd omdat Boliviaanse ambtenaren wilden werken aan landgebruik, bosbeheer en geografische informatiesystemen, in het kader van regionale planning en ruimtelijke ordening. De vraag was dan ook zeer specifiek van aard en de resultaten van een andere categorie dan bij sociaal-wetenschappelijk lange termijn onderzoek. In feite heeft ZONISIG aan de vraag naar toegepast onderzoek met onmiddellijk toepasbare resultaten voldaan. Het project maakte geografisch informatiemateriaal en stelde dat gratis ter beschikking aan de mogelijke gebruikers.

Het onderzoeksproject PIED-Andino ontstond vanwege een vraag van de donor die er behoefte aan had meer te weten over bestaansstrategieën in de Andes. De Bolivianen hebben overigens nooit blijk gegeven het als een probleem ervaren dat thema en methodologie in Nederland waren ontwikkeld, omdat het thema pertinent was en de voorgestelde onderzoeksmethodologie adequaat.

Het onderzoeksproject PROMAB heeft zich niet bezig gehouden met vraaggericht onderzoek, maar heeft onderzoek uitgevoerd, dat geprioriseerd werd op basis van de doelstellingen van het project: milieuonderzoek, waarbij duurzaam bosbeheer en de exploitatie van niet-hout producten het belangrijkste waren. PROMAB heeft zeker geen onderzoeksagenda opgesteld op basis van de behoeften bij de lokale bevolking. De discussie over participatie van de lokale bevolking is niet gevoerd met inachtneming van de maatschappelijke en institutionele context waarin het onderzoek zich afspeelde, noch met de doelstellingen van het project. Bovendien werd die discussie alleen gevoerd door de Nederlandse functionarissen en de belanghebbenden bij de RUU.

### Lokaal ownership

In het geval van ZONISIG is er geen sprake geweest van lokaal *ownership*. Twee Nederlandse bedrijven hadden de openbare aanbesteding gewonnen en voerden het project uit. Daarbij is niet of nauwelijks gekeken naar de positie van de Boliviaanse *counterpart*. Het project werd zelfs fysiek buiten de overheidssfeer gehouden. De Bolivianen werden gecontracteerd om bepaalde activiteiten uit te voeren en kregen training. Institutionele versterking is nooit een activiteit van ZONISIG geweest.

PIED-Andino heeft nooit gestreefd naar lokaal *ownership*. Er was een team van drie Boliviaanse en drie Nederlandse onderzoekers, die gezamenlijk het onderzoek hebben uitgevoerd. De Nederlandse codirecteur was wel de enige die de kontak-

## Bolivia

ten met de ambassade onderhield. De Bolivianen hebben nooit lokaal *ownership* gezocht, omdat ze in feite gesolliciteerd hadden naar de functie van onderzoeker in een onderzoeksproject dat door Nederland was opgezet.

PROMAB is in het begin zeker *donor-driven* geweest, maar hierbij moet wel opgemerkt worden dat de Bolivianen die vóór PROMAB al betrokken waren bij het bosbouwonderzoek, zeer graag wilden dat de RUU dit project zou uitvoeren. De hele discussie over *ownership* is binnen het DGIS gevoerd, terwijl de Boliviaanse *counterparts* in de startblokken stonden om het project uit te voeren. Zij hebben meer dan een jaar moeten wachten voordat de interne discussies resulteerden in een herschreven onderzoeksvoorstel.

PROMAB kan trouwens gezien worden als een geslaagd samenwerkingsverband tussen een Nederlandse en Boliviaanse universiteit. PROMAB heeft zich niet angstvallig afgesloten van invloeden van buitenaf en men heeft beseft dat het bij elkaar brengen van mensen uit verschillende sociale en onderzoeksculturen ook een winstpunt kan zijn.

#### Capaciteitsopbouw

ZONISIG heeft veel mensen opgeleid in het gebruik van geografische informatiesystemen. Dit gebeurde met name via de cursussen die ITC verzorgde op de Universiteit van Cochabamba. Wat deze mensen na hun opleiding zijn gaan doen, is niet bekend. Omdat het project heeft gewerkt vanuit het perspectief van een consultantsbureau dat met het beëindigen van het project ook opgedoekt werd, is er van institutionele capaciteitsopbouw niet veel terecht gekomen.

Het project PIED-Andino heeft capaciteitsopbouw nooit als doelstelling gehad. Het onderzoek moest uitgevoerd worden en als er capaciteit was bij de onderzoekers om een dissertatie te schrijven, dan was dat meegenomen. Eén Nederlander en één Boliviaan hebben hier gebruik van gemaakt. Ook zullen alle veldwerkers die de interviews hebben afgenomen daarmee een *on the job training* hebben gekregen.

PROMAB heeft veel aan individuele capaciteitsopbouw gedaan. Naast acht dissertaties, zijn veel onderzoekers en studenten van UTB opgeleid in het doen van onderzoek en het geven van universitair onderwijs. Daarnaast hebben zo'n 50 studenten hun afstudeerscripties bij PROMAB gedaan. Een voordeel van dit samenwerkingsverband is dat de Bolivianen hun promotie-onderzoek konden doen in Utrecht, waardoor ze toegang hadden tot alle Nederlandse onderzoeksfaciliteiten,

goed onderwijs kregen en gebruik konden maken van de contacten die de RUU heeft met andere internationale instellingen.

De onderzoekers op de UTB die door PIEB en PROMAB ondersteund werden hebben weliswaar enige tijd geld voor onderzoek gehad, maar na afloop moesten ze weer werken op een universiteit die niet geïnteresseerd was/is in onderzoek. Capaciteitsopbouw c.q. -versterking was derhalve gericht op individuen en niet op instituties.

#### *Verspreiding van onderzoeksresultaten en beleidsbeïnvloeding*

Ten tijde van het onderzoek door het ZONISIG project zijn de producten volop gebruikt voor bodemgebruiksplannen en voor doeleinden van ruimtelijke ordening, zowel op gemeentelijk als op boerenniveau. Het type onderzoek van ZONISIG was niet direct gericht op beleidsbeïnvloeding. Wel dienen in de praktijk de gegevens die voortkomen uit de geografische informatie systemen als basis voor beleidsbeslissingen.

De onderzoeksresultaten van PIED-Andino zijn, mede in samenwerking met PIEB, op verschillende manieren verspreid, onder meer via publicatie. Dit is echter geen waarborg dat de resultaten ook gebruikt worden door beleidsmakers. Waarschijnlijk is de publicatie wel gebruikt in Bolivia bij NGOs en onderzoekscentra. Maar de opdrachtgever, die het onderzoek expliciet verzocht heeft als ondersteuning in de beleidskeuzes, heeft nauwelijks gebruik gemaakt van de resultaten. Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid in Bolivia is er niet door veranderd. Integendeel, met de introductie van de Sectorale Benadering is de beleidsinteresse in bestaansstrategieën verdwenen. Geconcludeerd kan worden dat het onderzoek - in beperkte academische kringen - meer invloed heeft gehad in Bolivia dan in Nederland.

PROMAB heeft regelmatig gezorgd dat het onderzoek ook invloed had op het beleid t.a.v. bosbeheer en-exploitatie. Als onderzoeksinstelling zat men in vele werkgroepen gerelateerd aan het milieubeleid van Bolivia. PROMAB heeft zich echter nooit direct bezig gehouden met bijvoorbeeld de monitoring van de milieuwetgeving in Bolivia of het doen van voorstellen om de boswetgeving te verbeteren. De wijze waarop het onderzoek verspreid werd, was beperkt tot het publiceren van de resultaten.



**Samenvattend:**

- bij tenminste twee van de drie onderzochte onderzoeksprojecten was geen sprake van vraaggestuurd onderzoek zoals daar sprake van was bij de MMRPs;
- de score op lokaal *ownership* is matig tot laag;
- twee van de drie onderzochte onderzoeksprojecten hebben betekenis gehad op het gebied van de individuele capaciteitsopbouw; geen van de drie projecten heeft iets betekend voor de opbouw of versterking van de institutionele onderzoekscapaciteit;
- alle drie projecten hebben, elk op hun specifieke wijze, gezorgd voor verspreiding van de onderzoeksresultaten. Eén project ging een stap verder en was direct actief bij beleidsbeïnvloeding. Een ander project, dat specifiek voor beïnvloeding van het Nederlandse beleid was opgezet, heeft geen aantoonbare invloed gehad.

**5.11 Eindconclusies****5.11.1 Eindconclusies - PIEB**

Bolivia was weliswaar een 'toevallige' keuze voor de creatie van een meerjarig, multidisciplinair onderzoeksprogramma, maar - mede dankzij een goede en gedegen voorbereiding - vormt PIEB een voorbeeld van een geslaagd onderzoeksprogramma. In tien jaar tijd hebben bestuur en directie van PIEB een programma opgebouwd dat maatschappelijk relevant onderzoek stimuleert - in samenspraak met onderzoekers en eindgebruikers - volgens een interdisciplinaire aanpak, dat zich sterk maakt voor het verbeteren van de lokale onderzoekscapaciteit en waarbij het initiatief en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de activiteiten bij PIEB ligt en niet bij de donor.

De ervaringen die met PIEB zijn opgedaan hebben uitgewezen dat de eisen die aan de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's werden gesteld nogal eens met elkaar botsten.<sup>104</sup> Enerzijds vormde het MMRP-concept eigenlijk een strak keurslijf: de verwachte kenmerken - met name die ten aanzien van de ontwikkelingsrelevantie - lagen al vast vóór de creatie van de afzonderlijke programma's en zij waren voornamelijk door de Noordelijke partij vastgesteld. Anderzijds was of diende het onderzoeksprogramma vraaggestuurd te zijn, waarbij 'het Zuiden' de onderzoeksagenda bepaalde alsmede zijn uitvoering, al was

<sup>104</sup> Zie ook hoofdstuk 1. Omdat de andere geëvalueerde meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's soortgelijke ervaringen hadden, wordt hier in het slothoofdstuk op teruggekomen.

niet duidelijk wie nou de vragende partij in 'het Zuiden' was. Daarnaast was de eis van wetenschappelijke kwaliteit niet altijd te combineren met de aspecten capaciteitsversterking en vraaggerichtheid. Tenslotte, het begrip 'autonomie' werd door zowel Nederlandse betrokkenen als Boliviaanse uitvoerders erg letterlijk genomen, wat resulteerde in een isolement. Dit laatste is weer moeilijk te verenigen met het streven nationale en internationale netwerken te versterken.

PIEB heeft zich voortdurend ingezet om onderzoeksresultaten te verspreiden en om te zorgen dat beleidsmakers de nieuwe kennis gebruiken in het besluitvormingsproces. Binnen Bolivia staat PIEB na tien jaar bekend als een transparante, gedegen en prestigevolle instelling. Na tien jaar is het niet meer nodig dat PIEB op zoek gaat naar nationale contacten; andere instellingen in Bolivia zoeken juist PIEB op om er relaties mee aan te knopen. De relaties met universiteiten en nationale overheidsinstellingen zouden echter verbeterd kunnen worden. Wat betreft deelname aan internationale onderzoeksnetwerken waren de resultaten ten tijde van de evaluatie nog in een beginfase.

PIEB heeft laten zien dat het beleid van het DGIS om autonomie en *ownership* te stimuleren vruchten heeft afgeworpen en dat dit voorbeeld in Bolivia heeft geleid tot sociale en institutionele transparantie. Het DGIS heeft PIEB ook de kans gegeven de onderzoekscapaciteit te verbeteren, Echter, bedacht dient te worden dat de opzet en ontwikkeling van vraaggericht ontwikkelingsrelevant onderzoek een lange termijn en permanent proces is.

PIEB heeft zijn doelstellingen grotendeels bereikt en is goed op weg de verworvenheden te consolideren. Een belangrijk element in de realisaties wordt gevormd door de aandacht voor vorming middels trainingen en begeleiding door ervaren onderzoekers van junior of aspirant onderzoekers. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een aparte onderwijsinstelling voor onderzoekers om in de leemte te voorzien die bestond door het in gebreke blijven van de Boliviaanse universiteiten in dit opzicht. De PIEB-beslissing voor de oprichting van de 'Universiteit-PIEB' was niet in overeenstemming met de visie van de Nederlandse financier, wat een extra aanwijzing vormt voor de mate van autonomie die PIEB in de loop der jaren heeft opgebouwd. In Bolivia heeft PIEB een solide, positieve reputatie. In het buitenland is PIEB nagenoeg onbekend als gevolg van het isolement waarin het onderzoeksprogramma tot ontwikkeling is gekomen - vooral door toedoen van de Nederlandse financier en inspirator van het concept.

De ontwikkeling van een zelfstandige onderwijs- en trainingsactiviteit, via de 'PIEB Universiteit' is een van de uitingen van het succes van PIEB. Het was dan ook met zichtbare trots dat Bolivia en Nederland, met name de sleutelpersonen achter PIEB's oprichting en succes, in december 2004 deelnamen aan de viering van het 10-jarig bestaan van PIEB. De bij deze gelegenheden door de DGIS-leiding geuite complimenten aan het adres van het Boliviaanse onderzoeksprogramma leken daarbij moeilijk verenigbaar met het in januari van hetzelfde jaar genomen besluit de financiering en het beheer van alle MMRPs door 'Den Haag' stop te zetten zonder daarbij de continuering van de financiering, en dus het voortbestaan van PIEB, te garanderen.

#### 5.11.2 Eindconclusies - De relaties tussen PIEB en de andere onderzoeksprojecten

De vraag kan worden gesteld of er van PIEB in Bolivia een voorbeeldwerking is uitgegaan. Dit is echter moeilijk in het algemeen te beantwoorden, daar zou uitgebreid lokaal onderzoek voor nodig zijn. Wel is geconstateerd dat PIEB landelijk grote bekendheid geniet, zowel onder aspirant-onderzoekers als bij de nationale en lokale overheid alsmede bij de internationale donorgemeenschap. PIEB heeft in de afgelopen tien jaren een goede reputatie opgebouwd, waardoor junior onderzoekers in hun verdere loopbaanverloop grote baat hebben bij het feit dat zij door PIEB gesponsord onderzoek hebben verricht.

Bij de vraag van de voorbeeldwerking van PIEB kan anderzijds gewezen worden op de constatering dat in Bolivia er nauwelijks contacten waren tussen PIEB en de onderzochte drie onderzoeksprojecten. Alleen op individueel niveau was er bekendheid over en weer. Hier zal weinig directe voorbeeldwerking van zijn uitgegaan.

Aan Nederlandse zijde was de scheiding tussen enerzijds PIEB en anderzijds de andere drie onderzoeksprojecten ook opmerkelijk. PIEB werd gefinancierd en gemonitord door het DGIS-onderzoeksbureau. De drie onderzoeksprojecten werden gefinancierd en gemonitord door de ambassade in La Paz. Medewerkers van het DGIS-onderzoeksbureau bleken ten tijde van de IOB-evaluatie nooit te hebben gehoord van de drie onderzochte onderzoeksprojecten, die overigens toen waren beëindigd. PIEB daarentegen was wel goed bekend op de Nederlandse ambassade te La Paz, maar dat lijkt eerder een verdienste geweest te zijn van PIEB dan van de communicatie tussen de ambassade en het DGIS-onderzoeksbureau.

### 5.11.3 Eindconclusies - De andere onderzoeksprojecten

In het algemeen scoorden de onderzochte projecten matig tot laag op de vernieuwende kenmerken van de Onderzoeksnota van 1992, al is bij deze conclusie een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Van vraaggestuurd onderzoek was in de drie projecten nauwelijks sprake, maar het moet gezegd dat de onderzochte projecten ook niet ontkwamen aan het dilemma dat 'vraaggestuurdheid' met zich meebracht: om wiens vraag ging het? In het onderzoeksproject Zonificatie en Geografische Informatiesystemen betrof het een vraag naar toegepast onderzoek van Boliviaanse ambtenaren die de onderzoeksresultaten gebruikten voor regionale plannings- en ruimtelijke orderingsdoeleinden. Het onderzoeksproject PIED-Andino ontstond vanwege een vraag van de donor (Nederland), die er behoefte aan had meer te weten over bestaansstrategieën in de Andes. Het project Duurzaam bosbeheerprogramma tenslotte, heeft zich niet bezig gehouden met vraaggericht onderzoek, maar heeft onderzoek uitgevoerd dat geprioriseerd werd op basis van de doelstellingen van het project: milieuonderzoek.

In het licht van het voorgaande is het niet verbazingwekkend dat de score op lokaal *ownership* matig tot laag was. Het project Zonificatie en Geografische Informatiesystemen werd door de twee Nederlandse bedrijven die de openbare aanbesteding hadden gewonnen uitgevoerd, waarbij nauwelijks of niet werd gekeken naar de positie van de Boliviaanse counterpart. Het PIED-Andino project heeft nooit gestreefd naar lokaal *ownership*. Het was een Nederlands project met Nederlandse en Boliviaanse onderzoekers. De Boliviaanse onderzoekers die eraan meededen waren na een sollicitatieprocedure aangenomen voor dit project dat door Nederland was opgezet. Het duurzaam bosbeheerproject begon sterk *donor-driven*, overigens op verzoek van Bolivianen. De *ownership*-discussie hield hen meer bezig dan hun Nederlandse counterparts. Uiteindelijk is dit project een geslaagd samenwerkingsverband tussen een Nederlandse en een Boliviaanse universiteit geworden. De les die uit dit laatste kan worden getrokken is dat *ownership* niet een absoluut geldend principe hoeft te zijn.

De onderzoeksnota van 1992 is niet duidelijk of de beoogde versterking van de onderzoekscapaciteit in 'het Zuiden' betrekking heeft op de institutionele onderzoekscapaciteit of de individuele onderzoekscapaciteit. Tegen deze achtergrond bezien kan worden geconcludeerd dat geen van de drie projecten betekenis heeft gehad voor de opbouw of versterking van institutionele onderzoekscapaciteit.

Daarentegen waren twee projecten van belang voor de individuele capaciteitsopbouw. Het project Zonificatie en Geografische Informatiesystemen heeft veel mensen opgeleid en veel aan individuele capaciteitsopbouw gedaan, evenals het duurzaam bosbeheerprogramma. Capaciteitsopbouw of -versterking, zowel op institutioneel als individueel niveau, is nooit een doelstelling van het project PIED-Andino geweest, al hebben één Boliviaan en één Nederlander een dissertatie over geschreven.

De projecten scoorden ook goed op het terrein van de verspreiding van onderzoeksresultaten en de beleidsbeïnvloeding. Ten tijde van het onderzoek door het project Zonificatie en Geografische Informatiesystemen zijn de onderzoeksresultaten volop gebruikt voor bodemgebruiksplannen en voor doeleinden van ruimtelijke ordening, zowel op gemeentelijk als op boerenniveau. Het type onderzoek dat gedaan werd was echter niet direct gericht op beleidsbeïnvloeding. De onderzoeksresultaten van PIED-Andino zijn, mede in samenwerking met PIEB, op verschillende manieren verspreid, onder meer via publicatie. De opdrachtgever (het DGIS), die het onderzoek expliciet verzocht heeft als ondersteuning in de beleidskeuzes, heeft echter nauwelijks gebruik gemaakt van de resultaten. Het derde project, Duurzaam Bosbeheer, heeft regelmatig invloed gehad op het beleid t.a.v. bosbeheer en -exploitatie. De wijze waarop de onderzoeksresultaten verspreid werden, was beperkt tot de publicatie ervan.



## 6 Mali<sup>105</sup>



### 6.1 Mali en Nederland

#### *OS-relatie met Nederland*

De bilaterale OS-relatie tussen Mali en Nederland bestaat officieel sinds 1988 al financierde het DGIS er al sinds de tweede helft van de jaren '70 een aantal belangrijke activiteiten. In 1995 werd het Nederlandse OS-kantoor in Bamako opgewaardeerd tot ambassade. Haar belangrijkste werkterrein is de ontwikkelingssamenwerking. Nederland is na Frankrijk de belangrijkste bilaterale donor in Mali. Traditioneel was Nederland actief in Zuid-Mali (plattelandsontwikkeling) en in de Niger delta (geïrrigeerde rijstverbouw) met veel aandacht voor onderzoek. Steun aan onderzoek was hoofdzakelijk voor landbouwonderzoek en kon oplopen tot 30% van de jaarlijkse Nederlandse ODA aan Mali. Sinds de introductie van de Sectorale Benadering, eind jaren '90, is de Nederlandse hulp aan Mali geconcentreerd in de sectoren gezondheidszorg, onderwijs en milieu, onder meer via begrotingssteun en met aandacht voor goed bestuur. De decennia oude samenwerking op cultureel gebied komt onder meer tot uiting via projecten ter behoud van Mali's cultureel erfgoed. In 2005 bedroeg de Nederlandse hulp aan Mali EUR 39,1 miljoen.

<sup>105</sup> Gegevens in dit hoofdstuk zijn grotendeels gebaseerd op het evaluatierapport *Het Meerjarige Multidisciplinaire Onderzoeksprogramma in Mali - Programme Delta du Niger (PΔN), 1992-2003*, door ir John Krijnen (2004).

Mali's President Konaré bezocht Nederland twee maal (1995 en 1997). Sinds 1990 bezochten drie ministers voor Ontwikkelingssamenwerking het land (in 1996, 2001 en 2005) waarvan het laatste bezoek een gecombineerd bezoek was van de minister-president en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking.

### Box 6.1 Mali

Mali is een groot land van 1,2 miljoen km<sup>2</sup>. Van de 12 miljoen Malinezen woont driekwart (9 miljoen) in het zuiden, op een kwart van de landoppervlakte. Landbouw en veeteelt verschaffen ongeveer 80% van de beroepsbevolking een bestaan. Sinds de jaren '90 is Mali een voedselexporterend land. De voornaamste exportproducten zijn katoen, goud en vee. Mali is het belangrijkste katoenproducerende land van Afrika. De laatste tien jaar is de groei van het Nationaal Product hoger dan die van de bevolking.

Op de Human Development Index behoort Mali tot de laagste drie van 177 landen. Twee van de drie Malinezen leven beneden de nationale armoede lijn; een op de vijf Malinezen leeft in extreme armoede. De gezondheidscijfers zijn alarmerend laag - hoewel er de laatste 30 jaar veel verbeterd is. De gemiddelde levensverwachting bedraagt 49 jaar.

De politieke situatie is stabiel maar fragiel. Sinds de val van de militaire dictatuur (1991) wordt een pluralistische democratie nagestreefd. De sociale vrede en politieke rust worden echter bedreigd door de groeiende inkomensongelijkheid en door de historisch beladen (slavernij!) relaties tussen de zwarte bevolking in het zuiden en de Toearegs in het noorden. De laatsten eisen met enige regelmaat - soms gewelddadig - een grotere onafhankelijkheid van de regering in de hoofdstad Bamako. De decentralisatiepolitiek van de centrale overheid beoogt hier verandering in te brengen.

### 6.2 De plaats van onderzoek in Mali

Het nationale onderzoekssysteem van Mali bestaat uit een universitaire onderzoeksstructuur, nationale onderzoeksorganisaties en een toenemend aantal studie bureaus en non-gouvernementele organisaties dat vaak in opdracht van donoren of als deel van een internationaal thematisch netwerk onderzoek verricht. De formele verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de nationale onderzoeksactiviteiten ligt bij het Nationale Centrum voor Wetenschappelijk Onderzoek



## Mali

en Technologie van het Ministerie van Onderwijs (*Centre National de Recherche Scientifique et Technologique*, CNRST).

Onderzoek in Mali betreft hoofdzakelijk landbouwkundig onderzoek. Het aantal fulltime onderzoekers bedraagt minder dan 500, werkzaam bij een tiental onderzoeksinstituten die gezamenlijk ong. EUR 10 miljoen per jaar aan onderzoeksmiddelen ter beschikking hebben (inclusief salarissen).

De grootste onderzoeksinstelling is het Instituut voor Rurale Economie (*Institut d'Économie Rurale*, IER) van het ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij (LVV). Dit instituut beschikt *grosso modo* over 85% van de nationale landbouwkundige onderzoekscapaciteit en over 85% van de financiële middelen. De overige onderzoekers van het ministerie van LVV maken deel uit van het Centraal Diergeneeskundig Laboratorium en het Malinese Bureau voor Vee en Vlees. Het beschikbare onderzoeksbudget is miniem te noemen.

Het ministerie van Onderwijs bevat enkele onderzoeksinstellingen, waarvan het *Institut Polytechnique Rurale/Institut de Formation et de Recherche Agricole* (IPR/IFRA) de belangrijkste is. Het IPR/IFRA, gevestigd in Katibougou, maakt deel uit van de Universiteit van Bamako en vervult een belangrijke rol in het opleiden van landbouwonderzoekers. Opleiding en onderwijs vormen de belangrijkste taak. Daarnaast wordt onderzoek verricht. De gemiddelde jaarlijkse overheidsbijdrage voor het uitvoeren van onderzoek bedraagt echter minder dan EUR 25.000. Aldus is het instituut bijna volledig afhankelijk van externe financiering door donoren (waaronder Nederland/Hogeschool Larenstein).

Enkele andere kleine instituten zijn het *Institut Supérieur en Formation et en Recherche Appliquée* van de Universiteit van Bamako, het *Institut des Sciences Humaines* van het ministerie van Onderwijs en het *Institut National de Recherche en Santé Publique* van het ministerie van Gezondheid. Ook voor hen is externe financiering van groot belang.

#### Het onderzoeksbeleid

Het Strategische Plan voor het Landbouwkundig Onderzoek (1992), geoperationaliseerd in het Nationale Project voor Landbouwkundig Onderzoek van 1994, vormt een deel van het onder leiding van de Wereldbank uitgevoerde Speciale Programma voor Afrikaans Landbouwkundig Onderzoek (SPAAR). De onderzoeksprogramma's staan onder auspiciën van een Nationaal Landbouwkundig Onderzoekscomité (*Comité National de Recherche Agronomique*, CNRA).

Het Nationale Project voor Landbouwonderzoek beoogt een beleid gericht op herstructurering, harmonisatie en decentralisatie van het landbouwkundig onderzoek waarvan de belangrijkste richtlijnen zijn:

- de institutionalisering van een strategisch planningproces gebaseerd op participatie door cliënten van het onderzoek;
- de uitwerking van plannen en mechanismen voor een rendabele financiering;
- de verbetering van institutionele-, menselijke- en beheerscapaciteiten;
- het versterken van banden tussen onderzoek, landbouwvoorlichting, universiteiten, de privé-sector, NGOs, boeren en markt, met als doel te focussen op probleemgericht onderzoek.

Het beheer van het onderzoek is inmiddels gedecentraliseerd naar de zes regio's waar een regionaal landbouwkundig onderzoekscentrum bestaat : Kayes, Sotuba, Sikasso, Niono, Mopti en Gao. De regionale landbouwonderzoekdirecteuren hebben onder meer als taak toe te zien op een integratie en een harmonisatie van alle programma's, in het bijzonder met betrekking tot de relatie tussen thematisch- en systeemonderzoek. Zij worden in hun taak bijgestaan door een Wetenschappelijke Raad, die verantwoordelijk is voor kwaliteitsbewaking, relaties met gebruikers van onderzoeksresultaten en voor de validatie en verspreiding van onderzoeksresultaten.

Bij de herziening van het Strategische Plan voor het Landbouwonderzoek, in 1998, werd speciale aandacht gevraagd voor:

- verdere decentralisatie van beheer en besluitvorming,
- grotere financiële verzelfstandiging van het onderzoekssysteem naar de regio's en een diversificatie van de fondsenwerving,
- verbeterde relevantie en kwaliteit van het onderzoek,
- betere verspreiding van onderzoeksresultaten onder de potentiële gebruikers.

#### *Door Nederland ondersteunde onderzoeksactiviteiten*

De Nederlandse steun aan onderzoek in Mali heeft een lange geschiedenis. In het Regiobeleidsplan West-Afrika 1992-1995<sup>106</sup> en in het Jaarplan Mali 1992<sup>107</sup> werd de nadruk gelegd op rurale armoedebestrijding door steun aan de voedselproductie. Binnen de agrarische en rurale ontwikkelingspolitiek van Mali stond het streven

<sup>106</sup> Beleidsplan voor de periode 1992-1995, Regio Sahel en Overig West Afrika, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1992, p. 54.

<sup>107</sup> Jaarplan voor Mali, 1992, HM Ambassade te Bamako, 1992, p. 15.

## Mali

naar nationale voedselvoorziening en -zekerheid centraal. Voortbouwend op activiteiten die reeds eind jaren '70, begin jaren '80 van de vorige eeuw waren gestart, heeft Nederland in Mali een omvangrijk pakket aan onderzoeksactiviteiten uitgevoerd op het gebied van agronomie, bedrijfssystemen, bodemvruchtbaarheid en weidebeheer. De nadruk lag daarbij op praktijkgericht onderzoek. In alle gevallen waren de verantwoordelijke counterpartinstellingen overheidsorganisaties. In de jaren '80 en '90 schommelden de Nederlandse uitgaven voor onderzoek in Mali tussen de 20 en 35% van alle ODA uitgaven van Nederland in Mali.

Nederland heeft de institutionele, technische en methodologische capaciteiten van het Instituut voor Rurale Economie, IER, sinds het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw ondersteund, via een aantal soms langdurige landbouwonderzoeksprojecten. Voorbeelden van het laatste zijn het DRSPR (*Division de Recherche des Systèmes de Production Rurale*<sup>108</sup>), het project Geïrrigeerde Rijst (*Projet Riz Irrigué*), het Sotuba laboratorium (voor bodemkundig onderzoek) en het regionale project *Production Soudano-Sahélienne*.<sup>109</sup> In 1999 werden deze afzonderlijke financieringen vervangen door een programma benadering ter ondersteuning (in het algemeen) van het IER, genaamd *Programme d'Appui à l'IER* (PAPIER).<sup>110</sup>

De fondsen die het IER gedurende de jaren 1998-2002 ter beschikking had voor onderzoek varieerden tussen EUR 3,8 en 6,0 miljoen per jaar. Ongeveer een derde van het budget werd verstrekt door de Malinese overheid, een andere derde kwam van de Wereldbank en een laatste derde werd gefinancierd door bilaterale donoren, met name door Nederland.

In de door Nederland gefinancierde onderzoeksprojecten in Mali hebben met name onderzoekers van het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) en van de toenmalige Landbouw Universiteit Wageningen (huidige naam: Wageningen Universiteit) een grote rol gespeeld. Het KIT en het IER begonnen in 1977 een samenwerking, in het DRSPR-project, die uiteindelijk tot de beëindiging van de Nederlandse programma ondersteuning van het IER (PAPIER programma) in 2004 zou duren. Wageningse onderzoekers werkten sinds 1976 samen met het IER in een baanbrekend project over de primaire productie in de Sahel (*Production Primaire au Sahel*, PPS). Dit project heeft meerdere vervolgprojecten gehad, waaronder een groot regionaal onderzoek naar het optimale gebruik van nutriënten in

<sup>108</sup> Vertaling: Afdeling Onderzoek naar rurale productiesystemen.

<sup>109</sup> Vertaling: Productie in de Soedan-Sahel zones.

<sup>110</sup> Vertaling: Ondersteuningsprogramma Instituut voor Rurale Economie.

de landbouw in de Sahelo-Soudano zone (*Production Soudana-Sahélienne*, PSS), dat in 1996 werd afgerond.

In het kader van het Nederlandse sectorbeleid, dat eind jaren '90 werd geïntroduceerd, heeft een verschuiving plaats gevonden van projectbenadering naar programmaondersteuning. Na het afsluiten van de bilaterale projecten was het de bedoeling ze te integreren binnen programmaondersteuning van de counterpart-organisaties, de CMDT (*Compagnie Malienne de Développement des Textiles*), het Office du Niger en het IER. Echter, in de tussentijd is de ondersteuning van het CMDT op een dood spoor geraakt. Onder invloed van de katoencrisis in 2001 besloot de CMDT alle niet direct aan de katoenproductie gerelateerde activiteiten af te stoten. Verder, met ingang van 1999 was de programmaondersteuning en budgetondersteuning aan het Office du Niger een feit. Er werden echter geen fondsen geoormerkt voor onderzoek. Tenslotte, van 1999 tot 2004 assisteerde Nederland het Instituut voor Rurale Economie middels een groot ondersteuningsprogramma (PAPIER). Dit programma bestond uit drie componenten: i) ondersteuning van het onderzoek, ii) organisatorische ondersteuning, en iii) technische ondersteuning. Omdat de minister voor Ontwikkelingssamenwerking besloot om in het kader van het sectorbeleid in Mali geen aandacht meer te besteden aan plattelandsonwikkeling, werd dit ondersteuningsprogramma na het aflopen van de fase 1999-2004 niet verlengd.

Het is van belang de volgende elementen uit het voorgaande te benadrukken:

- het leeuwendeel van de onderzoeksgelden ging naar het landbouwkundig onderzoek en met name naar het IER,
- andere nationale onderzoeksinstellingen werden zeer bescheiden gefinancierd,
- de Malinese universiteiten speelden een marginale rol in het uitgevoerde onderzoek,
- er was geen coördinatie van enige betekenis door Mali (het CNRST, daarvoor op nationaal niveau formeel verantwoordelijkheid) en buitenlandse donoren hadden hiervoor geen of nauwelijks aandacht,
- donoren volgden in het algemeen hun eigen onderzoeksprioriteiten en onderhielden daarvoor rechtstreeks contact met de uitvoerende onderzoeksorganisaties,
- het onderzoek werd in het algemeen erg thematisch uitgevoerd, voor de sociale en economische disciplines bestond weinig belangstelling.

## 6.3 Het Niger Delta onderzoeksprogramma - Algemeen overzicht en Kerngegevens

### Box 6.2 Het Niger Delta onderzoeksprogramma

Na een lange periode van voorbereiding (1992-98) volgde één uitvoeringsfase (1998-2002) die aanvankelijk verlengd (2002-03), vervolgens abrupt beëindigd werd (2003) wegens het uitblijven van resultaten. De totale Nederlandse steun aan het Niger Delta onderzoeksprogramma in de periode 1998-2003 bedroeg iets minder dan EUR 850.000,00.

#### Algemeen overzicht

Het meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma (MMRP) in Mali heeft de naam 'Niger Delta onderzoeksprogramma' gekregen (*Programme Delta du Niger*, ofwel PΔN). Het is genoemd naar het interventiegebied van het programma, de Vierde Regio (Ségou), waar de Nigerrivier door stroomt. Het Niger Delta programma was ondergebracht bij het ministerie van Onderwijs. Het programma is na een lange aanloopperiode (bijna zeven jaar) in 1998 gestart. Aan de voorbereidingen van het onderzoeksprogramma werden door vertegenwoordigers van het Speerpunt Onderzoek, van de Nederlandse ambassade te Bamako, en twee maal ook door een lid van de Raad van Advies inzake het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO) deelgenomen. Het Niger Delta onderzoeksprogramma was reeds tijdens de oriënterende en voorbereidende fase controversiëler dan de andere MMRPs, waarbij de tegengestelde visies tussen deelnemende partijen aan Nederlandse zijde (het Speerpuntprogramma Onderzoek enerzijds en het landbureau van de Afrika-Directie en de Nederlandse ambassade te Bamako anderzijds) op duidelijke wijze naar voren kwamen.

Het Niger Delta onderzoeksprogramma is niet succesvol gebleken. Na één fase, die aanvankelijk werd verlengd, werd eind 2003 door de DGIS-leiding besloten het programma onmiddellijk stop te zetten. Het besluit werd begin 2004 officieel bekrachtigd, nog vóór de Nederlandse beslissing om de financiering en het beheer van het MMRP-programma door 'Den Haag' geheel te stoppen werd genomen (februari 2004).

## Kerngegevens Niger Delta programma

### Geschiedenis

<b>Oriëntatiefase</b>	
begin 1992	eerste oriëntatiemissie
<b>Vorbereidings- en formuleringsfase</b>	
eind 1992	tweede missie
augustus 1993	derde missie
begin 1994	vierde missie
juli 1994	eerste workshop
1996	tweede workshop
november 1998	inauguratie Niger Delta onderzoeksprogramma
<b>Uitvoeringsfase</b>	
1998-2003	fase I
2002	externe evaluatie
Huidige status PΔN	na verlenging van de 1e fase (tot december 2002), officieel afgesloten in januari 2004

### Uitgaven

Fase	Euro	%
Oriëntatie, voorbereidings- en formuleringsfase	70,7	5,8
Uitvoering (1998-2003)	1.157,7	94,2
<b>Totaal</b>	<b>1.228,4</b>	<b>100,0</b>

## 6.4 De totstandkoming van het programma

### 6.4.1 De oriëntatiefase 1992

#### *De eerste oriëntatiemissie*

Begin 1992 vond een oriëntatiemissie van het Speerpuntprogramma Onderzoek plaats naar Niger, Burkina Faso, Mali en Senegal. Doel: de mogelijkheid te exploreren om in franstalig West-Afrika een meerjarig multidisciplinair onderzoeksprogramma te starten. In overleg met het regionale landendebureau voor West Afrika (DAF/WF) was besloten zich te oriënteren op de mogelijkheden voor het opzetten van een MMRP in de Sahel, en voor het thema 'duurzaam landgebruik' vanuit een sociologisch, economisch en landbouwkundig perspectief. Uiteindelijk viel de keuze op Mali. Redenen waren dat Niger en Senegal geen programmaland waren en daardoor niet in aanmerking konden komen, zo benadrukte het landen-

Mali

bureau.<sup>111</sup> Burkina Faso was wel een programmaland, maar er was al een onderzoeksprogramma in een ver gevorderd stadium van voorbereiding (SADAOC).<sup>112</sup>

Een belangrijke additionele overweging van het DGIS-onderzoeksbureau voor de keuze voor Mali was het feit dat de onderzoekscapaciteiten in dit land positiever werden ingeschat dan in Niger. Gedurende vele decennia was er vanuit de Nederlandse onderzoekswereld (bv. KIT, Wageningen Universiteit) uitgebreide kennis verzameld over landbouw en milieu. Het feit dat de resultaten van Nederlandse onderzoeksprojecten op grote schaal waren ingevoerd en geïnstitutionaliseerd binnen de structuren van Malinese landbouwkundig onderzoek speelde ook een rol. Bovendien waren alle bij het Mali programma betrokken afdelingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken - de Directie Afrika, het Nederlandse OS-kantoor in Bamako, en het DGIS-onderzoeksbureau - goed op de hoogte van de Malinese onderzoekswereld en van de vele door Nederland gefinancierde onderzoeksprojecten.

In eerste instantie werd de keuze voor de regio West-Afrika positief ondersteund door het regionale landbureau (DAF/WF). Er leefde bij zowel de ambtenaren van het landbureau als van het OS-kantoor in Bamako het idee dat het nieuwe onderzoeksprogramma opgenomen zou kunnen worden in reeds beproefde beheersstructuren van onderzoeksinstituten. Bovendien verwachtten zij dat de kenmerken van de MMRP filosofie organisch geïntegreerd zouden kunnen worden in het lopende onderzoeksprogramma.

Echter, het Onderzoeksbureau werd door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (exclusief) gemandateerd om - vanuit een met de minister afgestemde visie - de MMRPs vanuit Den Haag te ontwikkelen en te managen. Dit privilege ondermijnde in de erop volgende jaren de dialoog en de samenwerking inzake het programmabeheer tussen Speerpunt enerzijds en OS-kantoor/ambassade en landbureau anderzijds. In termen van uiteindelijke verantwoordelijkheid werden zowel ambassade als landbureau in de loop van de volgende jaren min of meer op een zijspoor gerangeerd. Hoewel beide gedurende de oriëntatiefase en in het voorbereidingstraject voortdurend werden gekend in de bevindingen van het Onderzoeksbureau lag uiteindelijk de beslissing bij laatstgenoemde, dat gesteund werd door de minister.

<sup>111</sup> De minister had besloten dat alleen zg PRS-landen in aanmerking voor een MMRP zouden komen. PRS-landen waren i) Programmalanden, ii) regiolanden, iii) landen waar een bepaalde sector werd ondersteund.

<sup>112</sup> *Sécurité Alimentaire Durable en Afrique de l'Ouest Centrale*, vertaald: Duurzame Voedselzekerheid in Centraal West Afrika.

Een van de kernvragen van de eerste oriëntatiemissie betrof de keuze: óf een nieuw onderzoeksprogramma creëren óf het te creëren MMRP onder te brengen in een bestaande onderzoeksactiviteit of -instituut. Daarom werd een aantal (onder meer door Nederland ondersteunde) landbouwonderzoeksinstituten, projecten en potentiële intermediaire organisaties voor een nieuw op te zetten MMRP bezocht. De missie bezocht het IER en ook het daarin gehuisveste project DRSPR en was lovend over het gebruik van de bedrijfssysteembenadering (*farming-systems research*). De missie was echter ook van mening dat de reeds door Nederland ondersteunde onderzoeksinstituten onvoldoende perspectief boden voor een adequate introductie van de basiskennmerken van de MMRP-filosofie, aangezien daar het thematisch onderzoek prevaleerde en de agenda bovendien was bepaald door ‘onderzoekers uit het noorden’.

De missie concludeerde dat er in de Malinese context een afzonderlijke managementstructuur van het op te zetten meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma moest komen. Zo’n programma zou een modelfunctie kunnen hebben voor deze andere onderzoeksprogramma’s.

Reeds tijdens deze eerste oriëntatiemissie vond een gesprek plaats met het Nationaal Centrum voor Wetenschappelijk Onderzoek en Technologie (CNRST) van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Uit het missierapport en latere interviews blijkt dat uiteindelijk het CNRST als een interessante organisatie werd gezien om er het op te zetten onderzoeksprogramma in onder te brengen. Niet in de laatste plaats was de dynamische persoonlijkheid van de Directeur-Generaal van betekenis bij het uitbrengen van een positief advies. Het hoofd van het DGIS-onderzoeksbureau voorzag later het missie-advies van de opmerking dat het onderzoeksprogramma zelf niet door een overheidsorganisatie zou kunnen worden beheerd, maar dat het CNRST zou kunnen worden gevraagd om de oriëntatiefase te begeleiden.

De Nederlandse ambassade te Bamako was het niet eens met de eerste oriëntatiemissie:

*‘Een vernieuwend onderzoeksproject zou m.i. op deze [bestaande] activiteiten moeten voortborduren en niet geforceerd gaan trachten nieuwe wegen in te slaan. Een organisatie als het CNRST, dat de missie aanbeveelt, heeft op landbouwkundig terrein geen enkele expertise en, vallend onder het ministerie van Onderwijs, in de landbouwsector ook niets te zoeken. Mijn conclusie na de missie van (DST/SO) luidt dat aan activiteiten buiten het kader van het IER niet zoveel behoefte bestaat maar aan een bijdrage om*



het onderzoekswerk van het IER dichterbij de boeren te brengen bestaat des te meer behoefte.’<sup>113</sup>

De ambassade werd in haar mening ondersteund door het landbureau:

*‘De tot dusverre gevolgde benadering wekt de indruk dat een en ander sterk donor-gestuurd is (...). Ik zou evenwel willen zoeken naar een zodanige invulling van de door u voorgestelde werkwijze, dat het lopende (onderzoeks)programma en eventueel door DST/SO te entameren activiteiten zoveel mogelijk van elkaar kunnen profiteren. Daarbij moet bovendien worden voorkomen dat voor organisaties als IER de situatie nodeloos verwarrend wordt gemaakt, doordat vanuit één donororganisatie verschillende voorwaarden worden gesteld’.*<sup>114</sup>

In haar reactie stelde het Onderzoeksbureau onder meer dat het IER geen geschikte partij was voor een programma dat multidisciplinair onderzoek beoogde.

Op één punt werd wel consensus bereikt: de regiokeuze. De suggestie van het landbureau zich tot één Regio van Mali te beperken werd aanvaard. Aanvankelijk gaven het landbureau en het Onderzoeksbureau de voorkeur aan de achtergestelde Eerste Regio (Kayes), in het droge en onherbergzame westen van het land. Later stelde het landbureau voor - daarin gesteund door de Nederlandse ambassade - zich te conformeren aan de beleidskeuze van het Nederlandse beleidsplan voor de Regio Sahel en overig West Afrika 1992-95, die een concentratie op de Derde en Vierde Regio inhield. Uiteindelijk kwam men overeen dat het toekomstige programma in de Vierde Regio (Ségou) zou worden ontwikkeld.

#### 6.4.2 De voorbereidingsfase 1992-97

##### *De 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> voorbereidende missie*

Eind 1992 reisde een tweede missie van het Onderzoeksbureau naar Mali om met het CNRST een voorbereidingstraject uit te stippelen. Het Hoofd van het Speerpunt gaf na de missie wederom het commentaar: ‘Een ministerie kan geen intermediaire organisatie zijn’.

Gedurende de derde voorbereidende missie van het Onderzoeksbureau (in Augustus 1993), waaraan ook een RAWOO-lid deelnam, werd een door het

113 Memo BAM-1408 d.d. 29 mei, 1992.

114 Memo DA/WF-322/92 d.d. 24 juli 1992.

CNRST gemaakt voorstel voor het onderzoeksprogramma besproken. Dit voorstel omvatte tevens een lijst van mogelijke onderwerpen voor *position papers*. Zoals wordt vermeld in het verslag van deze dienstreis waren deze onderwerpen min of meer arbitrair gekozen. De papers zouden als basis dienen voor een in de Vierde Regio te houden workshop. De themadeskundige plattelandsontwikkeling van de Nederlandse ambassade te Bamako sprak echter zijn twijfel uit over de geschiktheid van het CNRST om de voorgestane participatieve aanpak toe te passen en de geplande workshop werd geannuleerd, in afwachting van maatregelen om meer participatie te waarborgen.

De derde voorbereidende missie gaf het landebureau aanleiding fel te reageren, richting ministeriële top.<sup>115</sup> Het landebureau verwees naar het bestaande door Nederland gesteunde onderzoek dat reeds beoogde zijn klant- en praktijkgerichtheid te vergroten alsmede naar de pogingen de onderzoeksmaterie minder thematisch en meer geïntegreerd te benaderen. Verder benadrukte het landebureau dat het tezamen met de ambassade Bamako terughoudend tegenover de voorstellen van het Onderzoeksbureau stond, onder meer om de volgende redenen:

- i) men wilde voorkomen dat het IER vanuit het DGIS op twee verschillende manieren zou worden benaderd,
- ii) men betwijfelde of het CNRST de aangewezen instantie was om als coördinator en beheerder van een multidisciplinair en cliëntgericht onderzoeksprogramma op te treden.

Tijdens de vierde voorbereidende missie, in begin 1994 - waaraan ook het Hoofd van het Onderzoeksbureau deelnam - werd erkend dat het CNRST niet over de capaciteit beschikte om sturing te geven aan een participatief proces van consultering met stakeholders. Er werd besloten om een Malinese non-gouvernementele onderzoeksorganisatie, *l'Association Malienne de Recherche Action pour le Développement* (AMRAD), in te schakelen om het participatieve proces te begeleiden. De inmiddels herziene *position papers* werden te beperkt gevonden om gebruikt te worden tijdens de workshop.

---

115 Memo DAF/WF-590/93 aan Plv.DGIS d.d. 22 oktober, 1993.

### Keuze van onderzoeksthema's

De onderzoeksthema's werden op participatieve wijze vastgesteld, middels twee workshops waaraan werd deelgenomen door de bevolking van een aantal geselecteerde dorpen in de 4<sup>e</sup> Regio. Het was een tijdrovende exercitie die uiteindelijk bijna drie jaar in beslag nam.

Door de opstelling van de vertegenwoordiger van de Nederlandse ambassade te Bamako, tijdens de 3<sup>e</sup> voorbereidingsmissie, kon de eerste workshop pas in juli 1994 worden gehouden (in Niono). Dit heeft echter wel de gelegenheid gecreëerd om in de tussentijd de *position papers* te herzien. Uit een interview, dat de IOB-evaluatiemissie met de destijds betrokken staf van AMRAD heeft gehad, bleek echter dat de deelnemers van de workshop zich dienden te houden aan de categorisering zoals die reeds tevoren was vastgesteld: *Les axes prioritaires étaient déjà fixés*.<sup>116</sup> De deelnemers, afkomstig uit zestien dorpen in de regio, waren door overheidsambtenaren op decentraal niveau geselecteerd. AMRAD was van mening dat het gebied te groot was om nog te kunnen spreken van een inventarisatie van locatiespecifieke problemen. Uiteindelijk werden 24 problemen geïnventariseerd en in volgorde van prioriteit gezet, maar die waren dus in feite niet meer locatie-specifiek te noemen.

Omdat er tijdens de Niono workshop te weinig deelname van vrouwen was geweest reageerde de ambassade in Bamako negatief op een verzoek van de CNRST om een vervolgworkshop te houden. Deze beslissing heeft het voorbereidingsproces nog eens met een kleine twee jaar vertraagd, tot dat in 1996 een tweede workshop werd gehouden, dit maal in Ségou, hoofdzakelijk bijgewoond door vrouwen uit dezelfde zestien dorpen, die in Niono waren vertegenwoordigd.

Uiteindelijk zijn er naar aanleiding van de probleemidentificatie in de twee workshops door de Stuurgroep 44 onderzoeksthema vastgesteld. Tegen de tijd dat het onderzoeksprogramma (Niger Delta programma) was gestart en de eerste fondsen voor onderzoek ter beschikking werden gesteld (april 1999), waren er, sinds de workshop in Niono, al ongeveer vijf jaar verstreken. Hierdoor was de lijst met onderzoeksonderwerpen, waaraan gedurende de gehele uitvoeringsfase van vier jaar is vastgehouden, inmiddels al gedeeltelijk achterhaald.

---

<sup>116</sup> Vertaald: De prioritaire hoofdlijnen waren reeds vastgesteld.

### 6.4.3 De formuleringsfase 1997-98

#### Vorbereiding van de beheersstructuur

In januari 1997 werd een beheersstructuur in het leven geroepen, bestaande uit de volgende eenheden: een Vergadering van Deelnemers (*Assemblée des Partenaires*), een Stuurgroep (*Comité de Pilotage*) en een Uitvoerend Secretariaat (*Secrétariat Exécutif*). Daartoe werd eveneens een huishoudelijk reglement gemaakt, met een taakomschrijving voor elk. Bovendien werd een aanbestedings- en selectieprocedure voor onderzoeksvoorstellen uitgewerkt, waarbij selectiecriteria werden geformuleerd en een standaardformulier ontworpen voor indiening van de voorstellen. Per thematische hoofdcategorie werd een wetenschappelijk comité gevormd voor de beoordeling van de binnengekomen projectvoorstellen. Tenslotte werd ook een budgetstructuur voorbereid. Het onderzoeksbureau van het DGIS heeft hierin een actieve begeleidende rol gespeeld.

#### Programmadocument

Het concept programmadocument (van december 1997), dat een beschrijving van het bovenstaande inhoudt, bevatte tevens een lijst met 44 geselecteerde onderzoeksthema's. In het programmadocument ontbraken echter een uitgewerkt tijdsplan, doelstellingen en indicatoren om voortgang te kunnen meten. Het conceptvoorstel ontbeerde tevens een monitoringssysteem, maar liet de ontwikkeling daarvan over aan de stuurgroep.

Het conceptvoorstel werd in december 1997 door het Onderzoeksbureau ter Ambassade besproken. Het missieverslag zegt hierover op onomwonden wijze het volgende:

*'Tijdens het gesprek werd bevestigd dat er vanuit de ambassade geen of nauwelijks steun is voor het initiatief. Men heeft kritiek op het programma en is van mening dat het sterk donor-driven is. Binnen het reguliere programma wordt reeds veel gedaan aan landbouwkundig onderzoek en verder wil men af van allerlei speciale projecten. De ambassade ziet geen ruimte voor deze aanvullende niet gedelegeerde activiteit. Daarnaast heeft de ambassade twijfels bij de concentratie op de Vierde Regio en vraagt zich af of de financiële omvang van het programma niet te groot is voor deze regio. Als er begonnen wordt dan liever met een sterk gereduceerd budget.'*<sup>117</sup>

---

117 Memo DCO/OZ-710/97 d.d. 17 december 1997.

Mali

De laatste opmerking leidde er toe dat de Stuurgroep besloot om de oorspronkelijke begroting voor het eerste jaar over twee jaar uit te spreiden en na afloop van deze periode een tussentijdse review te houden om te besluiten hoe verder te gaan met het programma. Op basis van dit gecorrigeerde voorstel is er een beoordelingsmemorandum opgesteld dat na een nieuwe uitspraak van de minister op 23 juli 1998 is aanvaard, nadat de Projecten Commissie het committeringsvoorstel op 19 juli 1998 had aangehouden wegens negatief advies van de ambassade.

Het meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma genaamd Niger Delta programma werd ondergebracht bij het CNRST, onderdeel van het ministerie van Secondair en Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek. De looptijd van het contract was een periode van vier jaar: van 1 oktober 1998 t/m 30 september 2002 al werd in de uiteindelijke samenwerkingsovereenkomst (contract) tussen Mali en Nederland gestipuleerd dat het programma tenminste een periode van tien jaar zou beslaan. De eerste overmaking van fondsen vond plaats in december 1998, waarmee het programma, na bijna zeven jaar voorbereiding, eindelijk operationeel werd.

## 6.5 Doelstellingen

In het goedgekeurde beoordelingsmemorandum waarmee de fondsen werden gecommitteerd voor de uitvoering van het meerjarige multidisciplinaire Niger Delta onderzoeksprogramma staat als doelstelling: *'(...) het uitvoeren van onderzoek dat bijdraagt aan meer inzicht in ontwikkelingsprocessen in Mali, met name in de Vierde Regio (Ségou). Het onderzoek wordt uitgevoerd door Malinese onderzoekers. De gebruikers spelen een belangrijke rol bij het formuleren van de onderzoeksvragen, het participeren in het onderzoek en het beheer van het programma als lid van het Comité de Pilotage.'*

Van de hoofddoelstelling werden de volgende subdoelen afgeleid:

- er voor zorgdragen dat de verkregen kennis wordt verspreid naar relevante personen en instellingen en ervoor zorgen dat voor het onderzoek relevante documentatie beschikbaar komt;
- binnen het programma ruimte geven voor versterking/ scholing van de Malinese onderzoekscapaciteit, met name door het aanmoedigen van jonge onderzoekers om te participeren;

Het is van belang te constateren dat de katalyserende rol van de MMRPs, zoals deze in de onderzoeksnota van 1992 wordt genoemd, niet als doelstelling van het Niger Delta onderzoeksprogramma werd opgenomen.<sup>118</sup>

## 6.6 Activiteiten

### 6.6.1 Algemeen

In november 1998 werd het Niger Delta onderzoeksprogramma officieel geïnaugureerd door de Malinese minister van Secundair en Hoger Onderwijs en van Wetenschappelijk Onderzoek. Het opstarten van het onderzoeksprogramma verliep vlot. Op participatieve wijze werden documenten opgesteld en uitgewerkt, procedures beschreven en vastgelegd en formulieren ontworpen. Aan de creatie en start van het programma werd grote publieke bekendheid gegeven, via geschreven pers, radio en TV, alsmede bezoeken aan onderzoeksinstituten.

In juli 1999 vond de eerste oproep voor een aanbesteding plaats via de nationale pers. In totaal werden er in deze eerste fase drie aanbestedingsrondes gehouden, die 221 onderzoeksvorstellen opleverden, waarvan er uiteindelijk 44 werden geselecteerd (20%). De selectie vond plaats aan de hand van door de Stuurgroep opgestelde criteria. De beoordeling van de voorstellen vond plaats op basis van anonimiteit.

Uiteindelijk lagen er negen maanden tussen de eerste oproep en de start van de eerste onderzoeksprojecten, in april 2000. Ook na de tweede oproep (in december 2000) gingen negen maanden voorbij voordat de projecten startten. De derde en laatste keer (in november 2001) bedroeg de tijd gemoeid met de selectieprocedure zeven maanden. De voornaamste redenen hiervan waren van administratieve aard (bijv ingewikkelde tenderprocedures en tijdrovende leverantie-termijnen voor de aanschaf van auto's en laptops) en betroffen procedurele overwegingen.

Aanvankelijk is geprobeerd met individuele onderzoekers samen te werken. Al redelijk snel gaf de Stuurgroep er de voorkeur aan om met onderzoeksinstituten samen te werken. Het aanvankelijk opgestelde conceptcontract met deze instituten bleek echter voor de meeste instanties onaanvaardbaar te zijn omdat het geen rekening hield met de eigen specifieke administratieve en financiële procedures. Aldus moest er met elke instelling afzonderlijk worden onderhandeld. Ook kostte de begeleiding door het selectie-comité (het *Comite Scientifique de Selection*), de

---

<sup>118</sup> Dit geldt voor alle MMRPs, zowel de vier die zijn geëvalueerd als de andere vijf.

training van de geselecteerde onderzoeksteams, de fine-tuning van de onderzoeksvorstellen en de voorbereiding van het veldonderzoek veel tijd.

### 6.6.2 Onderzoeksprojecten: kwantitatieve aspecten

Tabel 6.1 toont het aantal ingediende, goedgekeurde, onderbroken en afgesloten onderzoeksprojecten gedurende de (verlengde) looptijd van het programma (1 oktober 1998 t/m 31 december 2002). Het aantal voltooide en afgesloten onderzoeksprojecten ten tijde van de IOB-evaluatie bedroeg slechts vijf.<sup>119</sup> Het betrof allemaal onderzoeksactiviteiten uit de eerste lichting. Zoals uit tabel 6.1 blijkt werden 37 onderzoeken afgebroken door het stopzetten van de Nederlandse financiering, twee andere projecten waren reeds vroegtijdig beëindigd.

**Tabel 6.1** Niger Delta programma - Aantal onderzoeksprojecten per lichting

Aantal voorstellen	Lichting 1 juli 1999	Lichting 2 december 2000	Lichting 3 november 2001	Totaal
Ingediend	67	85	69	221
Voorselectie door SE	67	42	53	162
Aanvaard door CSS	15	18	11	44
Ontbonden	2	0	0	2
Afgesloten	5	0	0	5
Onderbroken door stopzetting DGIS financiering	8	18	11	37

Bron : Voortgangsrapporten 'Niger Delta programma' 1999-2001.

Ongeveer driekwart van de 44 projecten werd uitgevoerd door onderzoekers van twee nationale onderzoeksinstituten, het IER (zeventien) en het IPR/IFRA (vijftien). Acht andere instellingen verdeelden de resterende twaalf onderzoeken. Het is interessant te constateren dat van de vijf projecten, die tijdens de eerste lichting onder auspiciën van het IER werden uitgevoerd, er geen enkele werd afgerond.

<sup>119</sup> Een afgesloten project wordt gedefinieerd als een onderzoeksproject dat een eindrapport heeft ingediend. De betreffende eindrapporten waren wel door het CNRST becommentarieerd, maar niet officieel goedgekeurd.

### 6.6.3 Onderzoeksprojecten: kwalitatieve aspecten

#### *Probleemidentificatie*

De lijst van onderzoeksthema's is onder te brengen in de volgende categorieën: 1) Ecologie, milieu en biodiversiteit, 2) Sociologie, demografie en gezondheid en 3) Productiesystemen. Met uitzondering van het thema gender werden hiermee de topprioriteiten van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid afgedekt. Het resultaat was desondanks dat de lijst een aantal van de prioriteiten van Mali's ontwikkelingsproblematiek bevatte. Aan de complexiteit van deze problemen is in de uitvoering van het onderzoek geen recht gedaan. De meeste onderzoeksprojecten betroffen eerder thematisch en uni-disciplinair onderzoek dan multidisciplinair onderzoek.

#### *Financiële ondersteuning*

Met uitzondering van IPR/IFRA is de financiële ondersteuning door het Niger Delta programma voor de betreffende onderzoeksinstituten nauwelijks van essentieel belang geweest vanwege de aldus gegeven extra financiële ruimte. Twee door PAPIER ruim toebedeelde organisaties, IER en LCV, ontvingen samen ongeveer de helft van de onderzoeksfondsen van het Niger Delta programma. Zij hadden de financiële steun het minst nodig: IER benutte niet eens alle fondsen waarover het in het kader van het PAPIER-programma kon beschikken.

Het IER was de grootste ontvanger van onderzoeksgelden van het Niger Delta programma. Dit is opmerkelijk te noemen in het licht van de controverse die in de voorbereidingsfase het Onderzoeksbureau enerzijds en landenbureau en ambassade Bamako anderzijds verdeelde. Het verschil van mening betrof vooral de keuze van de intermediaire organisatie. Ambassade en landenbureau zagen een rol voor de bestaande onderzoeksinstituten die Nederlandse steun ontvingen en waarvan IER de belangrijkste was. Het Onderzoeksbureau koos voor de CNRST.

#### *Ondersteuning van lokale onderzoekscapaciteit door het Niger Delta programma*

Het Niger Delta programma heeft veel tijd en energie gestoken in de eigen institutionele vormgeving (de organisatorische set-up, reglementen, procedures), de selectie van onderzoeksteams en de voorbereiding van de veldactiviteiten. Er is ook veel tijd geïnvesteerd in de bilaterale onderhandelingen met de onderzoeksorganisaties over de raamcontracten en aan de financiële en rapportageverplichtingen van de onderzoeksteams.



Mali

Er zijn verschillende workshops georganiseerd, onder meer ter versterking van deze rapportageverplichtingen, de statistische verwerking van onderzoeksdata en ter ontwikkeling van indicatoren voor de meting van kwaliteit van het onderzoek door de wetenschappelijke comités. Dit laatste heeft zijn beslag gekregen in de handleiding voor richtlijnen en indicatoren voor wetenschappelijke evaluatie. Uit de schaarse monitoringrapporten van de hand van de Stuurgroep en uit beoordelingsrapporten van de Wetenschapscommissie blijkt dat men zich voornamelijk heeft geconcentreerd op vorm en weinig op de inhoud van de tussentijdse en uiteindelijke rapportage.

Alle onderzoeksteams hebben laptops ontvangen, die na beëindiging van het programma aan hun respectieve onderzoeksinstellingen zijn overgedragen.

## 6.7 Onderzoeksnetwerken

### 6.7.1 De nationale netwerkopbouw

De Malinese onderzoekswereld heeft aanvankelijk enthousiast gereageerd en heeft actief deelgenomen aan het opzetten van structuren en procedures voor het Niger Delta programma. Helaas waren de relevantie en de kwaliteit van het onderzoek over het algemeen zwak. De zgn. wetenschappelijke evaluatie van onderzoeksprojecten was, alle goede pogingen, structuren en procedures ten spijt, onder de maat, hetgeen een afspiegeling vormde van een onderzoekswereld waarin onvoldoende interesse voor, of ervaring met multidisciplinair en participatief onderzoek voorhanden was. Uit zowel de selectiecriteria voor projectvoorstellen, als uit de beoordelingscriteria voor wetenschappelijke evaluatie is gebleken dat men geneigd was voorkeur te geven aan een experimenteel opgezette en thematisch georiënteerde benadering. Dit ondanks de officiële participatieve retoriek en de belangrijke plaats die de systeembenadering innam binnen het IER, één van de belangrijkste deelnemers binnen het systeem van het Niger Delta programma.<sup>120 121</sup>

Het netwerk met nationale onderzoeksinstituten was hecht maar weinig effectief in het opzetten van participatief en multidisciplinair onderzoek. Dat was vooral te wijten aan de gebrekkige internalisering van de voor Mali innovatieve MMRP benadering. Hierbij wordt in het midden gelaten of dat komt door het donorge-

120 Vermeldenswaard is dat de voormalige wetenschappelijke directeur van het IER jarenlang de voorzitter van de stuurgroep was.

121 Om een antwoord te vinden op de vraag of Nederland binnen dezelfde structuur (IER) twee verschillende benaderingen heeft gefinancierd zou het interessant zijn om nader te evalueren in hoeverre de onder het PAPIER programma uitgevoerde onderzoeksprogramma's de systeembenadering wel gebruikten of dat ze aan hetzelfde euvel leden.

dreven karakter van het programma, zoals sommige DGIS medewerkers hebben gesuggereerd, aan een gebrek aan methodologische ondersteuning van sleutelpersonen en onderzoekers, of misschien wel simpelweg aan een gebrek aan politieke wil binnen de intermediaire organisatie, de CNRST.

Door de financiële ondersteuning van het Niger Delta programma heeft het CNRST gedurende een aantal jaren een zeker aanzien gehad in de Malinese onderzoeksweld. Dit heeft haar de mogelijkheid verschaft de coördinerende taak serieus ter hand te nemen. De beëindiging van de Nederlandse financiering en daarmee de stopzetting van het onderzoeksprogramma heeft dit weer op losse schroeven gezet. Het is zeer de vraag of de door het Niger Delta programma opgezette managementprocedure van de onderzoekscyclus zal overleven binnen het bestaande netwerk van onderzoeksinstituten.

### 6.7.2 De internationale netwerkopbouw

De internationale netwerkopbouw heeft zich beperkt tot de overige MMRPs, al was het resultaat geen hecht netwerk. Daarvoor waren de contacten te beperkt en gingen zelden verder dan de jaarlijkse bijeenkomsten van de coördinatoren van de gecreëerde MMRPs. Gedurende de uitvoeringsfase heeft het Niger Delta programma geen contacten gelegd met buitenlandse onderzoeksinstituten, universiteiten of kennisnetwerken. Het CNRST werd ten tijde van de IOB-evaluatiemissie nog steeds ondersteund door de Universiteit van Oslo.

## 6.8 Organisatie en management

### 6.8.1 Organisatiestructuur

De in januari 1997 in het leven geroepen beheersstructuur bestond uit: een Vergadering van Deelnemers, een Stuurgroep en een Uitvoerend Secretariaat.

#### *De Vergadering van Deelnemers*

Het was oorspronkelijk voorzien dat de Vergadering van Deelnemers (VD) als hoogste beslissingsorgaan zou fungeren. De VD diende daartoe de grote lijnen van het in de Vierde Regio uitgevoerde Niger Delta onderzoeksprogramma te bepalen, te beslissen over de onderzoeksvoorstellen die door de kandidaat-onderzoekers aan de Stuurgroep (SG) werden aangeboden, en toestemming te geven voor de financiering daarvan. De VD zou bestaan uit door het CNRST gesuggereerde ('na advies van het DGIS') vertegenwoordigers van de bevolking, administratieve autoriteiten, technisch ontwikkelingskader, regionale NGOs en onder-

Mali

zoekers, en eens per jaar bijeen komen onder voorzitterschap van de voorzitter van de Stuurgroep.

Uiteindelijk duurde het tot juli 2001 - 34 maanden na de start van het programma - voordat de eerste, en tevens laatste, zitting van de VD werd gehouden. Bij deze gelegenheid hielden diverse onderzoeksteams een wetenschappelijke uiteenzetting over hun onderzoeksthema's, wat overigens, blijkens de voortgangsrapportage van het Niger Delta programma, duidelijk maakte hoe zwak de onderzoekers waren in presentatietechnieken van onderwerpen met een wetenschappelijk gehalte.

#### De Stuurgroep

De Stuurgroep (SG) van twaalf leden was sinds begin 1997 actief en was de contractpartner van het DGIS. Officieel had de SG de taak om, in samenspraak met het Uitvoerend Secretariaat (US), de beslissingen van de Vereniging van Deelnemers (VD) uit te voeren. Ook was het verantwoordelijk voor de selectie van de ingediende onderzoeksvoorstellen en voor de wetenschappelijke evaluatie van de onderzoeksresultaten, beide gedelegeerd naar onafhankelijke wetenschappelijke commissies. Daarnaast werd er van de SG verwacht dat ze het Uitvoerend Secretariaat zou begeleiden in de voorbereiding van budgetten en financiële en wetenschappelijke rapporten, die ter goedkeuring aan de VD zouden worden overlegd.

De SG is gedurende de gehele uitvoeringsfase actief geweest. Zowel in 1999, 2000 als in 2001, hebben er zes zittingen per jaar plaats gevonden. Daarnaast hebben individuele leden van de SG zitting gehad in wetenschappelijke commissies (selectie, wetenschappelijke beoordeling), in de commissie voor kwaliteitsbewaking, evenals in financiële<sup>122</sup> en administratieve- ad-hoc commissies die zich, vooral in de beginfase, hebben bezig gehouden met de ontwikkeling van een indrukwekkende hoeveelheid reglementen en procedures, overigens van goede kwaliteit.<sup>123</sup>

Zowel de SG-voorzitter<sup>124</sup> als de eerste vice-voorzitter waren afkomstig van buiten het CNRST, evenals de penningmeester en een zevental leden. Deze tien leden

<sup>122</sup> De SG heeft zelfs een lichte monitoringscommissie opgezet, die o.a. als taak had de uitbetaling aan de onderzoeksteams te superviseren.

<sup>123</sup> De structuur, procedures en reglementen waren duidelijk geïnspireerd door de ervaringen van andere MMRP's.

<sup>124</sup> De eerste voorzitter van de SG (de latere Directeur Generaal van het CNRST en Uitvoerend Secretaris) was als nationaal directeur van het hoger onderwijs de baas van de Uitvoerend Secretaris. Dit gaf onvoldoende garantie voor een scheiding van controlerende en uitvoerende bevoegdheden. De tweede voorzitter van de SG was de wetenschappelijke directeur van het IER.

vertegenwoordigden de gebruikers van onderzoeksresultaten (lokale autoriteiten, bevolking en NGOs en technisch kader) en de nationale onderzoeksinstituten. Daarentegen waren zowel het 2<sup>e</sup> vice-voorzitterschap van de SG (de Directeur-Generaal van de CNRST) als het secretariaat van de SG (adjunct DG CNRST) afkomstig uit het CNRST.

Door de *de facto* afwezigheid van een Vereniging van Deelnemers is de Stuurgroep het werkelijke beslissingsorgaan geworden, met eindverantwoordelijkheid voor het programma. Getuige de externe evaluatie (juli 2002) was er in de Stuurgroep sprake van een belangenverstengeling, aangezien vertegenwoordigers van het programma zowel een controlerende als een uitvoerende verantwoordelijkheid hadden. Zo hadden zowel de Uitvoerend Secretaris van het programma (de Directeur-Generaal van de CNRST, die ook 2<sup>de</sup> vice-voorzitter van de SG was) evenals de Permanent Secretaris (de Adjunct DG van de CNRST en verantwoordelijk voor het secretariaat van de SG) stemrecht.

#### Het Uitvoerend Secretariaat

Het Uitvoerend Secretariaat (US) bestond aanvankelijk uit vijf personen: de DG en Adjunct DG van de CNRST, een boekhouder en twee secretaresses. Daaraan zijn later een manager en een assistent toegevoegd ten koste van één secretaresse. Deze verandering beoogde bovenal het programma een volledig autonome financiële en administratieve status te geven, onafhankelijk van het CNRST. Ook diende deze verandering, als gevolg van de toegenomen hoeveelheid uitvoeringstaken, de personele capaciteit te versterken.

Het US heeft al het voorbereidende werk gedaan voor het opstellen van conceptreglementen, procedures en contracten t.b.v. de institutionele vormgeving van het programma, de organisatie en uitvoering van de aanbestedingsrondes, overeenkomsten met onderzoeksinstituten en onderzoeksteams, het opstellen van selectie en beoordelingscriteria, de voorbereiding van evaluatiecriteria t.b.v. de leden van de wetenschappelijke commissies, evenals trainingsmateriaal t.b.v. de onderzoeksteams. Daarnaast heeft het US zich actief bezig gehouden met de financiële en administratieve monitoring van het programma en met voorbereiding en uitvoering van de onderzoeksprojecten in het veld.

Voor het kader van het US was het gedurende de eerste jaren slechts mogelijk zich op deeltijdbasis aan dit uitgebreide takenpakket te wijden door een actieve medewerking van de leden van de SG. Dit echter droeg bij aan de hiervoor reeds vermelde verstengeling van uitvoerende en controlerende taken.

### 6.8.2 Financieel beheer door het Niger Delta programma en het DGIS

Het programma is er niet in geslaagd de in het contract overeengekomen verplichtingen op een bevredigende manier na te komen. Dit was in de eerste plaats te wijten aan grote vertraging in de terugkoppeling van financiële en inhoudelijke rapportage, maar evenzeer aan aanhoudende slordigheden, het niet respecteren van de overeengekomen budget- en uitgavenstructuur en aan gebrek aan transparantie.

Bij verschillende gelegenheden heeft het Onderzoeksbureau aandacht gevraagd voor deze tekortkomingen. In een intern memo voor de aanvraag van een accountantsonderzoek<sup>125</sup> werden deze tekortkomingen omschreven als: gebrek aan een vaste systematiek, geen logische aansluiting tussen de ene rapportage en de daarop volgende, vragen over de jaarrekening en het accountantsrapport.

Gedurende de looptijd van het programma zijn er twee externe financiële accountantsonderzoeken geweest. Hierbij werden geen aanwijzingen voor kwade trouw gevonden, maar wel gebrek aan capaciteit en professionaliteit.

### 6.8.3 De rol van het DGIS en van de Nederlandse ambassade

#### *De relatie tussen de Nederlandse ambassade en het Onderzoeksbureau*

Voor een goed begrip van de taakverdeling en verhouding tussen ambassade en het DGIS is het van belang melding te maken van een missie die het hoofd van het Onderzoeksbureau in februari 1999, dat wil zeggen kort na de officiële inauguratie van het MMRP-programma 'Niger Delta', in Mali heeft ondernomen. Er vonden in Bamako gesprekken plaats met de staf van de Nederlandse ambassade en van het CNRST. Tijdens deze gesprekken bevestigde de ambassade nogmaals de redenen voor terughoudendheid ten aanzien van het programma:<sup>126</sup>

- 1) Teveel overlap met andere op onderzoek gerichte programma's.
- 2) Het voorstel<sup>127</sup> voldoet niet aan de minimum eisen die de ambassade hanteert voor de door haar beheerde programma's (logframe, doelstellingen en meetpunten).
- 3) De beperking van het geografische gebied.<sup>128</sup>

<sup>125</sup> Memo DCO/OC 841/02 d.d. 10 december 2002.

<sup>126</sup> Intern memo ambassade Bamako d.d. 11 februari 1999.

<sup>127</sup> Het betrof hier ondertussen geen voorstel meer aangezien het programma al vanaf oktober 1998 werd uitgevoerd.

<sup>128</sup> Tijdens de voorbereidingsfase werd, juist op verzoek van de ambassade, rekening gehouden met de in het regionale beleidsplan genoemde concentratie voor de Derde en Vierde Regio.

- 4) Het aspect capaciteitsopbouw (vooral jonge onderzoekers en vrouwen) komt niet goed uit de verf.
- 5) Er zijn weinig garanties ingebouwd voor kwalitatief goed onderzoek.
- 6) De voorgestelde onderwerpen zijn deels achterhaald, of reeds onderzocht via andere kanalen.

Hoewel de ambassade benadrukte geen formele verplichtingen te hebben t.a.v. het programma, benadrukte zij wel verantwoordelijkheid te hebben voor de coherentie van het totale programma en dat het ten opzichte van de partnerorganisaties vreemd zou overkomen indien er verschillende financieringskanalen bestaan.

Vervolgens werd een aantal afspraken gemaakt:

- de ambassade zou een bescheiden inhoudelijke rol spelen om te waken voor overlapping en ter bevordering van ondersteuning van andere bilaterale programma's;
- de geografische beperking werd herzien;
- Het Onderzoeksbureau en CNRST zouden een aide-mémoire met richtlijnen voor de herformulering van het programma (capaciteitsversterking, kwaliteitsbewaking, geografische concentratie, etc) opstellen,
- dit 'aide-mémoire' zou als richtlijn dienen voor een werkplan dat het CNRST zou indienen, na overleg met de ambassade - die het vervolgens, voorzien van commentaar, naar het Onderzoeksbureau in Den Haag zou opsturen.

Terug in Den Haag benadrukte staf van het Onderzoeksbureau nogmaals dat het programma over een hoge graad van autonomie beschikte en dat, derhalve, de bemoeienis van de donor zich diende te beperken tot de hoofdlijnen. Tevens werd de ambassade er aan herinnerd dat het hier een niet gedelegeerde activiteit betrof en dat het in eerste instantie het Onderzoeksbureau was dat de contacten met het programma onderhield.<sup>129</sup>

In de hierop volgende fase van vier jaar heeft de ambassade ten aanzien van het Niger Delta programma een erg laag profiel gehouden.

---

<sup>129</sup> Memo DCO/OZ-203/99 aan ambassade Bamako d.d. 26 mei 1999.

### Rol van het Ministerie - het DGIS - het Onderzoeksbureau

Het Onderzoeksbureau is er in geslaagd om de binnen de MMRP gehanteerde organisatorische vormgeving en managementprocedures van de onderzoeksproces te krijgen. Er is veel aandacht besteed aan structuren en procedures. Het Onderzoeksbureau heeft daarbij goed samengewerkt met de toenmalige DG van het CNRST en dynamieke eerste Directeur van het Niger Delta onderzoeksprogramma.

In de uitvoering heeft de thematische, uni-disciplinaire aanpak waarmee men in de Malinese onderzoeksweld vertrouwd was, geprevaleerd. Vooral onder de leiding van de nieuwe DG van de CNRST heeft het respect voor procedures aanzienlijk zwaarder geteld dan de resultaten van het onderzoek zelf en is het Niger Delta programma in een snel tempo volledig gebureaucratiseerd. Het Onderzoeksbureau heeft nagelaten om rechtstreeks de zwakke methodologische en managementcapaciteiten te ondersteunen - met als aangevoerde argumentatie dat dit de autonomie van het programma zou hebben aangetast. Hetzelfde geldt voor de (niet verleende) ondersteuning van het financieel beheer.

### De 'autonomie-kwestie'

De opvatting over autonoom uitgevoerd onderzoek werd door het Onderzoeksbureau zo letterlijk opgevat, dat enige directe vorm van methodische ondersteuning aan het CNRST, ter bevordering van de interne kwaliteitsbewaking, werd ontweken. Het meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma dat in Mali was geïntroduceerd ontwikkelde zich aldus eerder door overwegingen van *ownership* dan van *partnership*.

Het was hier overigens wel een 'ownership onder voogdij'. In eerste instantie diende de Malinese partner zich te vinden in de innovatieve kenmerken, eigen aan de MMRP filosofie. Bovendien diende hij zich te conformeren aan de beheersstructuur die de MMRPs typeert. Daarbij werd impliciet verwacht dat de leiders van het programma in voldoende mate de extern geïnduceerde innovaties zouden hebben geïnternaliseerd en bovendien methodologisch voldoende zouden zijn uitgerust om dit innovatieve proces autonoom te begeleiden. Er werd van de partner verlangd dat hij zich conformeerde aan bepaalde randvoorwaarden zoals internalisering van de MMRP filosofie. De daarvoor benodigde capaciteitsversterking, waarbij zowel het Onderzoeksbureau als de Nederlandse ambassade een nuttige rol hadden kunnen spelen, heeft nauwelijks plaats gevonden, omdat dit in de ogen van het Onderzoeksbureau de autonomie wel eens zou hebben kunnen aantasten. De verwachting dat de capaciteiten voldoende zouden worden ontwikkeld via de

Zuid-Zuid uitwisseling met andere MMRP's is niet uitgekomen. Het Niger Delta programma heeft derhalve niet kunnen profiteren van de ervaringen en inzichten die met parallelle scholing en training van (jonge) onderzoekers waren opgedaan in de MMRPs in Bolivia (PIEB) en in Tanzania (REPOA).

De op deze wijze ontstane 'autonomie in isolement' van het Niger Delta programma heeft een negatieve invloed gehad op de uitvoering van het programma en bijgedragen aan de ondergang van het onderzoeksprogramma.

#### *De stopzetting van het onderzoeksprogramma*

Gedurende 2003 ging men er bij het DGIS-onderzoeksbureau nog van uit dat er een tweede fase zou komen of dat de eerste fase zou worden verlengd.<sup>130</sup> Medio 2003 werd het eindrapport, de eindafrekening en een voorstel voor een tweede fase ingediend. In dezelfde periode veranderde de ambtelijke leiding van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken en ontstond er een gewijzigde opstelling van de DGIS-leiding t.a.v. financiële ondersteuning en beheer van de MMRPs.<sup>131</sup>

Ten aanzien van het Niger Delta programma volgden de gebeurtenissen zich in snel tempo op. In november 2003 spraken het onderzoeksbureau en de Nederlandse ambassade in Bamako zich uit tegen een tweede fase en/of een overname van het programma door de ambassade. Als argumentatie werd gegeven:

*'De institutionele inbedding, de koppeling naar hogere beleidsniveaus en zichtbaarheid van het programma zijn gering. De verdere institutionalisering van de benadering heeft niet plaats gevonden of is geen issue. Er zijn nog geen of nauwelijks publicaties. Er is geen kans op internationale cofinanciering. Het beheer van het programma is zwak. De toekomstvisie voor de activiteit is zwak ontwikkeld. De ambassade zal het programma niet overnemen. Conclusie: verzoek voor een tweede fase afwijzen'.<sup>132</sup>*

Twee maanden later werd het Niger Delta programma formeel beëindigd en trok Nederland de autorisatie aan het CNRST de restfondsen uit te geven in. Het unilaterale karakter van de Nederlandse besluitvorming, de uitsluiting van de Malinese partner-organisatie ervan en de abrupte stopzetting van het programma vormen een voorbeeld van slecht partnerschap.

<sup>130</sup> Zie onder meer brief DCO/OC – 487/03 d.d. 20 augustus 2003.

<sup>131</sup> Interview met Plv DGIS d.d. 17 augustus 2004. Dit bleek ook uit interviews met DCO/OC stafmedewerkers incl het toenmalige bureauhoofd.

<sup>132</sup> Memo DCO/OC-751/03 aan Hoofd DCO d.d. 18 december 2003.



## Mali

Vanwege de plotselinge beëindiging van de financiering is er geen mogelijkheid gecreëerd om het onderzoek- c.q. samenwerkingsprogramma op een logische en correcte manier af te ronden. Zo ontbrak het niet alleen aan middelen om veldpartners over het gebeurde te informeren, het programma heeft evenmin de mogelijkheid gehad om een balans op te maken van vier jaar programma-uitvoering. Gegeven de gedeelde verantwoordelijkheid tussen het DGIS en het CNRST zou het wenselijk zijn geweest na beëindiging van het programma een korte budgetneutrale afrondingsfase uit te voeren om het Niger Delta programma in staat te stellen zich op zijn minst op de opgedane ervaringen te bezinnen, en daarvan in de Vierde Regio rekenschap af te leggen naar de onderzoekers, eindgebruikers en autoriteiten. Ook de zeer goede reputatie van Nederland als partner in ontwikkeling in Mali zou hierbij gebaat geweest zijn.

## 6.9 Beoordeling van MMRP-kenmerken

In deze paragraaf worden de behaalde resultaten met betrekking tot de belangrijkste kenmerken van het MMRP behandeld.

### *Vraaggerichtheid*

De geïdentificeerde onderzoeksthema's waren gebaseerd op concrete problemen die samen met de belanghebbenden geformuleerd waren (de vraagzijde). Over het algemeen werden deze onderzoeksthema's echter geoperationaliseerd zonder deelname van degenen die aan de probleemanalyse hadden deelgenomen. Door het sterke voorlichtingskarakter van veel 'onderzoekprojecten' hielden deze projecten feitelijk al (onder experimentele omstandigheden verworven) oplossingen in die eigenlijk deel uitmaakten van de probleemstelling van het onderzoek. Dit gold met name de landbouwkundige onderzoeksprojecten. Deze activiteiten verdienen dus eigenlijk niet het etiket 'onderzoeksproject' waardoor beoordeling van het kenmerk van vraaggerichtheid ook op losse schroeven staat.

### *Lokaal ownership*

In de twee voorbereidende workshops, met deelname van alle betrokkenen, vond de probleemidentificatie plaats die door de Stuurgroep werd vastgesteld middels de keuze van de onderzoeksthema's. Dit en de plaats en positie van de Stuurgroep, die het feitelijke bestuursorgaan van het Niger Delta programma vormde, wijzen op een lokaal ownership van het programma. Immers, het was de Stuurgroep die de onderzoeksagenda vaststelde en de modaliteiten van zijn uitvoering bepaalde. In deze Stuurgroep zaten vertegenwoordigers van lokale autoriteiten, bevolking, NGOs en technische kader.

Op het niveau van de projecten bezien was echter het lokale *ownership* laag te noemen. Slechts twee van de onderzochte projecten scoorden goed op lokaal *ownership*: 1) een project over de ontwikkeling van de visstand, overigens het enige geanalyseerde project dat door een niet-gouvernementele belangengroep werd uitgevoerd (en één van de weinige die binnen de daarvoor geplande termijn is afgerond); en 2) een gewasontwikkelingsproject: de betrokken (bemiddelde) boer zette het project zelfstandig voort na het stopzetten van de Nederlandse financiering.

#### *Multidisciplinariteit*

Vooraf in het landbouwkundig onderzoek was de samenstelling van de teams niet multidisciplinair. Daarmee werd onvoldoende recht gedaan aan zowel de complexiteit van de gesignaleerde problemen als van de mogelijke oplossingen. Concrete voorbeelden betroffen o.a. de installatie van biogas, maar ook de verrijking van voedsel voor pluimvee en een aantal experimenten voor de verbetering van de bodemvruchtbaarheid. Bij deze projecten overheerste ook het voorlichtingskarakter van de activiteit. Het feit dat het hier ook eerder om de toepassing van een oplossing voor een geconstateerd probleem ging maakte dat de etikettering als ‘onderzoeksproject’ zeer twijfelachtig te noemen was.

#### *Toepassing en verspreiding van resultaten & terugkoppeling naar het beleid*

Bijna geen onderzoek of onderzoeksresultaat is vertaald in toepassing. Dit komt onder meer door i) de geringe praktische relevantie van een aantal onderzoeken (zie hieronder), ii) het in het algemeen ontbreken van economische haalbaarheidsstudies, iii) de gebrekkige monitoring, en iv) de vroegtijdige en abrupte beëindiging van het Niger Delta programma.

Van de vijf afgeronde onderzoeksprojecten waren er vier die over een potentieel beschikten voor verdere verspreiding. Eén onderzoeksproject leidt mogelijk tot de ontwikkeling van een vaccin tegen aften (indien fondsen beschikbaar). De resultaten van een ander onderzoeksproject (visserij) werden geabsorbeerd door het *Office du Niger*, waar overigens niemand is ingegaan op het verzoek van de vissersgemeenschap om hen te betrekken bij, of te informeren over, het watermanagement van de Markala dam. In beide gevallen heeft de verspreiding van resultaten plaats gevonden op initiatief van de desbetreffende onderzoeksinstantie. Het Niger Delta programma speelde hierbij geen rol. De verspreiding van de overige twee rapporten, beide over de teruglopende vegetatie, was ten tijde van de IOB-evaluatiemissie nog niet ter hand genomen. Het Niger Delta programma heeft geen rol van enige bete-

kenis gespeeld bij het publiceren van bovengenoemde resultaten, of bij de verspreiding daarvan via speciale regionale of nationale workshops of conferenties.

De veldmonitoringsrapporten bevatten kritische opmerkingen over de (te sporadische) veldbezoeken. Noch de (gebrekkige) veldmonitoring noch de wetenschappelijke monitoring (inclusief methodologische ondersteuning) was doeltreffend in de kwaliteitsbewaking. Dit heeft erin geresulteerd dat slechts in een zeer beperkt aantal gevallen de onderzoeksresultaten hebben geleid tot toepasbare oplossingen en, in nog mindere mate, dat resultaten effectief zijn toegepast.

Het is dan ook niet verbazingwekkend dat terugkoppeling van onderzoekservaringen of -resultaten naar het beleid niet heeft plaatsgehad. Redenen hiervoor zijn: i) het nagenoeg ontbreken van enig concreet resultaat van het onderzoeksprogramma, ii) de geringe relevantie van de onderzoeksprojecten en het voorlichtingskarakter ervan, en iii) de lage effectiviteit en het grote isolement van de gastorganisatie, de CNRST.

## 6.10 Andere door Nederland gefinancierde onderzoeksprojecten

### 6.10.1 Algemeen

Nederland ondersteunde in Mali al heel lang onderzoeksprojecten vóór de creatie van het Niger Delta programma en deze onderzoeksprojecten liepen door, na 1998. Van deze onderzoeksprojecten is een aantal geselecteerd om te kijken of de kenmerken van het nieuwe onderzoeksbeleid erin terug te vinden waren. Daarbij zijn dezelfde doelstellingen, criteria en kenmerken van het onderzoeksbeleid (vraaggerichtheid, *ownership*, capaciteitsopbouw en relatie tussen onderzoek en beleid) onder de loep genomen.<sup>133</sup> Hiertoe werden drie onderzoeksprojecten geselecteerd. Twee van de drie onderzoeksprojecten werden goedgekeurd na de totstandkoming van de Onderzoeksnota (1992). Het als derde genoemde project was een consolidatie van de eerste twee plus enkele andere onderzoeksprojecten.

- Ondersteuning van de onderzoeksafdeling van het Instituut voor Rurale Economie (IER).
- Het project Geïrrigeerde Rijstverbouw.
- Het Programma Steun aan het Instituut voor Rurale Economie (IER).

<sup>133</sup> Gebaseerd op dossieronderzoek (geen veldbezoek). Zie ook hoofdstuk 1.

### 6.10.2 Ondersteuning van de onderzoeksafdeling van het Instituut voor Rurale Economie (IER)

Dit van 1977 tot 1999 door het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) in Zuid-Mali mede uitgevoerde project ter ondersteuning van de Divisie Onderzoek Rurale Productiesystemen (*Division de Recherche des Systèmes de Production Rural*, DRSPR) van het Instituut voor Rurale Economie (IER) van het ministerie van Landbouw is een klassieker in Mali, bekend onder het acronym DRSPR. Het project heeft zes fasen geduurd over een periode van ruim 20 jaar.

DRSPR vormde het startpunt voor door Nederland ondersteunde interventies - op velerlei terrein - in Zuid-Mali. Centraal projectdoel was de verschillende productiesystemen in het gebied op geïntegreerde wijze in kaart te brengen en er verbeteringen in aan te brengen. Projectactiviteiten werden uitgevoerd in samenwerking met de *Compagnie Malienne pour le Développement des Textiles* (CMDT), die verantwoordelijk was voor zowel de katoenproductie als voor de plattelandsontwikkeling in Zuid-Mali. Tussen het IER (DRSPR) en de CMDT groeide in de loop der jaren een nauwe samenwerking, waarbij DRSPR onderzoeksresultaten omzette in voorlichtingsboodschappen, die vervolgens via de CMDT werden verspreid.

Het onderzoeksproject DRSPR evolueerde van testen naar diagnoses en het ontwikkelen van een bedrijfstypologie. Inhoudelijk richtte het project zich de eerste jaren op de introductie van dierlijke trekkracht en krediet. Later kwam daar erosiebestrijding bij.

Aan het einde van de jaren '80 werd het accent gelegd op de integratie van akkerbouw en veeteelt, werd het onderzoeksgebied uitgebreid naar heel Zuid-Mali en werd er onderzoek verricht naar de draagkracht van het milieu. De focus van onderzoek en interventie verschoof geleidelijk van het bedrijfsniveau naar het beheer van natuurlijke hulpbronnen. Behoud van bodemvruchtbaarheid en verbetering van veeteeltmethoden behoorden tot de belangrijkste onderzoeksthema's, met daarbij toenemende aandacht voor de positie van vrouwen.

De laatste periode, vanaf 1993, was er een van consolidatie van verworvenheden gecombineerd met de introductie van vernieuwingen. Het door het project met succes beproefde systeembenadering (bedrijfssysteemanalyse) werd door het IER op grote schaal geïntroduceerd en geïnstitutionaliseerd binnen het kader van de zes regionale landbouwonderzoekscentra (CRRA). Ook kreeg gendertraining van onderzoekers ruim aandacht.

De resultaten van het DRSPR-project en het project zelf werden geïntegreerd in een nieuwe activiteit die in 2002 van start ging: PAPIER (zie hieronder). De totale Nederlandse financiering aan DRSPR bedroeg naar schatting EUR 25,0 miljoen.

### 6.10.3 Het project Geïrrigeerde Rijstverbouw

Het project Geïrrigeerde Rijst (*Projet Riz Irrigué*, PRI) was het vervolg van het onderzoeksproject Rijst Kogoni (*Riz Kogoni*). Beide waren gesitueerd in het rijstgebied van het *Office du Niger* in de binnen-Niger delta. De wens de rijstproductie te intensiveren lag ten grondslag aan het onderzoek ter verbetering van rijstvariëteiten, op het landbouwkundig proefstation in het dorpje Kogoni. Na de beëindiging van de eerste fase (1985-88) werd tot een verlengingsfase besloten, die tengevolge van de onzekerheid over de herstructurering van het landbouwkundig onderzoek in Mali uiteindelijk uitliep naar vier jaar (1989-93). Voor de tweede fase, die liep van 1993 tot 1998 onder de naam Project Geïrrigeerde Rijst, verhuisde het project naar de stad Niono, waar het deel uitmaakte van het regionale landbouwonderzoekscentrum (CRRA).

De lange-termijn doelstelling van het onderzoeksproject Rijst-Kogoni was een bijdrage te leveren aan het toegepaste landbouwkundig onderzoek, gericht op de productie van rijst. De korte termijn doelstellingen van het project waren: 1) het opzetten van een onderzoeksprogramma voor de rijstteelt, 2) de productie van basis-zaaigoed voor de rijstteelt, 3) het behoud van het genetische materiaal van rijst, tarwe, katoen en mais, en 4) kadertraining voor het personeel van het landbouwkundig proefstation Kogoni.

Volgens de IOV landenevaluatie van Mali, uit 1994, was gedurende deze periode (1985-93) het project niet duidelijk geformuleerd. De doelgroepen van het project waren niet duidelijk aangegeven en het doelgebied was niet gedefinieerd. Vanwege de herstructurering van het landbouwkundig onderzoek in Mali dat in deze periode plaatsvond was ook het mandaat van het project ten opzichte van het station Kogoni en het IER onduidelijk.

Er werd vooral aangepast thematisch onderzoek gedaan waarbij geen rekening werd gehouden met de verspreiding van de onderzoeksresultaten. Volgens de IOV-evaluatie zijn er gedurende deze periode, afgezien van de verbetering van de infrastructuur, weinig resultaten geboekt. Zo zou de toepasbaarheid van de uitgevoerde testen beperkt zijn geweest, was er geen duidelijk onderzoeksprogramma opgezet

en was de nagestreefde koppeling tussen onderzoek en toepassing, vanwege het gebrek aan coördinatie met onderzoeksorganisaties, te hoog gegrepen.<sup>134</sup>

De lange termijn doelstellingen van het vervolgproject Geïrrigeerde Rijst waren het versterken van het landbouwonderzoek en het verzorgen van de technische advisering aan de rijstboeren in de interventiezone - beide via het IER. De korte termijn doelstellingen waren: 1) verbetering en toename van het aantal rijstvariëteiten, rekening houdend met biologische en milieuproblemen, 2) het ontwikkelen van een duurzame en milieuvriendelijke productiewijze en 3) het ontwikkelen van aangepaste technieken ter behoud en verbetering van de bodemvruchtbaarheid.

In het Regiobeleidsplan West-Afrika 1992-1995<sup>135</sup> en het Jaarplan Mali 1992<sup>136</sup> werd de nadruk gelegd op rurale armoedebestrijding door steun aan de voedselproductie. Dit beleidsstreven zou geflankeerd worden door toegepast onderzoek. Ten tijde van de voorbereiding van PRI project werden de randvoorwaarden voor toegepast onderzoek, benadrukt in de herstructureringsplannen voor het landbouwkundig onderzoek, positief genoeg ingeschat om het project Rijst Kogoni voort te zetten. Daarbij werd overigens wel als voorwaarde gesteld dat de slechte relatie tussen onderzoekers en boeren, zowel wat betreft formulering van onderzoeksonderwerpen, als wat betreft de relatie tussen onderzoeksresultaten en voorlichting zou dienen te verbeteren.

Tijdens de beoordeling van het project door het DGIS werd door de Projecten Commissie Onderzoek geconstateerd dat de activiteit in belangrijke mate, maar niet volledig, aansloot bij het Nederlandse beleid. Uiteindelijk heeft het feit dat Nederland zich in CGIAR verband had vastgelegd het rijstonderzoek in West Afrika te financieren de doorslag gegeven om het project goed te keuren.

De totale Nederlandse steun aan de twee onderzoeksprojecten bedroeg ongeveer EUR 4,6 mln.

---

<sup>134</sup> IOV, *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali 1975-1992*, (1994), pp. 383-388.

<sup>135</sup> *Beleidsplan voor de periode 1992-1995, Regio Sahel en overig West-Afrika*, ministerie van Buitenlandse Zaken, 1992, p. 54 e.v.

<sup>136</sup> *Jaarplan voor Mali*, HMA Bamako, 1992, p. 15 e.v.

#### 6.10.4 Het Programma Steun aan het Instituut voor Rurale Economie (IER)

##### Achtergrond

De Nederlandse belangstelling voor landbouwkundig onderzoek in Mali dateert uit de jaren '70. In 1985 ging SPAAR van start (*Special Programme for African Agricultural Research*). Doel was onder meer de betrokkenheid van donoren bij landbouwkundige onderzoekssystemen te bevorderen. Twee pilotprogramma's werden gelanceerd, een in Tanzania en een in Mali. Binnen het kader van SPAAR en in aansluiting bij de macro-economische aanpassingsprogramma's van Wereldbank en IMF, is het IER sinds 1994, via het Nationaal Programma voor Landbouwkundig Onderzoek onderwerp geweest van een hervormings-, harmonisatie- en decentralisatiebeleid. De algemene doelstelling van dit nationale programma was om via verbetering van het landbouwkundig onderzoek een bijdrage te leveren aan een duurzame sociaal-economische plattelandsontwikkeling. In dit kader werd een Strategisch Plan voor Landbouwonderzoek ontwikkeld en uitgevoerd waar onder meer Nederland, via de landbouwonderzoeksprojecten, bij betrokken werd.

In de tweede helft van de jaren '90 veranderde het Nederlandse OS-programma in Mali van project- naar programmabesteding. In dit kader werd een samenwerkingsprogramma met het IER voorbereid, gebaseerd op het principe van klantgericht onderzoek.

In 1998 stelde het IER voor de resultaten van de toen nog door Nederland ondersteunde regionale projecten (DRSPR en IER) te consolideren en te integreren binnen de structuur van het IER. Dit voorstel voor programma - steun aan het IER (*Programme d'Appui à l'Institut d'Économie Rurale*, genaamd PAPIER) maakte deel uit van bovengenoemd beleidskader, en diende ter versterking van het Strategisch Plan voor Landbouwonderzoek. Het PAPIER had als doel de doelmatigheid en doeltreffendheid van het IER te verhogen en bij te dragen tot de ontwikkeling van duurzame financieringssystemen van het landbouwkundig onderzoek. Het baseerde zich daarbij op de volgende principes:

- verhoogde participatie van klanten en gebruikers in de formulering, uitvoering, financiering en evaluatie van onderzoek,
- decentralisatie van de besluitvorming en beheer van het onderzoek naar de regionale landbouwonderzoekscentra's,
- oriëntatie van het landbouwkundig onderzoek rondom regionale productiesystemen,

- verbetering van de capaciteiten van het systeem op centraal en regionaal niveau,
- vergroting van de financiële duurzaamheid van het systeem middels onderzoek op contractbasis en betere aansluiting bij de behoeften van de gebruikers.

De Nederlandse steun aan PAPIER bestond uit drie onderdelen: financiering van onderzoek, organisatorische ondersteuning van het IER en technische assistentie. De Nederlandse steun bedroeg in totaal EUR 2,2 mln (1999-2005).

- 1) De financiering van het onderzoek: de nadruk lag op de formulering en financiering van landbouwkundige onderzoeksprojecten, door klanten aangedragen om de productiviteit van landbouwproductiesystemen te verhogen. Een belangrijk deel van het onderzoek werd, in nauw overleg met de klant, op regionaal niveau geïdentificeerd en ging uit van de daar voorkomende productiesystemen. De institutionele doelstelling was om te komen tot een gedecentraliseerd onderzoekssysteem dat in staat zou zijn om onderzoeksactiviteiten op de vrije markt gefinancierd te krijgen. De uiteindelijke doelstelling was om de kwaliteit en de relevantie van het onderzoek en daarmee de toepassing van de onderzoeksresultaten te vergroten.
- 2) De organisatorische ondersteuning: dit betrof de organisatorische en institutionele ondersteuning van het IER op zowel nationaal als regionaal niveau. Naast aandacht voor kwalitatieve verbeteringen in het onderzoek ging het hier in het bijzonder om de verbetering van de beheersaspecten.
- 3) Technische assistentie op regionaal en nationaal niveau: technische ondersteuning werd geleverd ten behoeve van institutionele ontwikkeling, financieel beheer, organisatie en uitvoering van landbouwkundig onderzoek, genderaspecten, informatisering en informatie / documentatiebeheer.

#### 6.10.5 De kenmerken nader onderzoek

Hieronder wordt kort ingegaan op de belangrijkste kenmerken van het Nederlandse onderzoeksbeleid zoals verwoord in de Onderzoeksnota 1992 (vraaggerichtheid, *ownership*, capaciteitsopbouw en relatie tussen onderzoek en beleid) en of en hoe deze gestalte hebben gekregen in de drie genoemde onderzoeksprojecten.



Mali

*Vraaggestuurd onderzoek*

De bepaling van onderwerp en wijze van onderzoek kwamen bij het DRSPR project vooral van bovenaf tot stand: de onderzoekers, Nederlandse zowel als Malinese, en de overheidsambtenaren binnen het Instituut voor Rurale Economie.

Gedurende de eerste fasen maakte het onderzoeksproject DRSPR ter bepaling van onderzoeksthema's gebruik van participatieve diagnoses. De benadering was niet echt vraaggericht, maar eerder gericht op het zoeken naar oplossingen voor tijdens de diagnose geïdentificeerde problemen. Tijdens de voorbereiding en beoordeling van de vijfde fase (1993-97) kwam naar voren dat de contacten met de doelgroep aanzienlijke verbetering behoeften, vooral bij het vaststellen van onderzoeksprioriteiten en het bepalen van onderzoeksdoelen. Gedurende de laatste uitvoeringsfase (1997-99) hebben de intensieve diagnoses zich ontwikkeld in de richting van meer participatieve experimenten onder beheer van de boeren zelf.

In het onderzoeksproject Rijst Kogoni zijn de onderzoekers erin geslaagd om de prioritaire behoeften van de rijstproducenten (ontwikkeling nieuwe variëteiten, bemesting, ziektebestrijding) te vertalen in thematisch onderzoek. De keuze van de onderzoeksthema's was terecht, de thema's zelf waren echter niet vraaggericht, maar eerder gebaseerd op wetenschappelijke inzichten. Van Nederlandse zijde werd bij de formulering van het vervolgproject (PRI, 1993-98) het vraaggerichte karakter benadrukt. Niet alleen voor het 'on-farm' uittesten van proefveldresultaten, maar zeker ook voor het bepalen van de onderzoeksthema's zelf. Een ex-post evaluatie van het PRI toonde aan dat men er niet in is geslaagd om vraaggericht te werken.

PAPIER: door de decentralisatie van het landbouwonderzoek is het belang van zg gebruikerscomités en daarmee de vraaggerichtheid toegenomen, hoewel het een niet beantwoorde vraag is in welke mate deze gebruikerscomités representatief zijn voor de plattelandsgemeenschappen en boerenorganisaties. Een belangrijk onderdeel van het oorspronkelijke projectvoorstel van PAPIER, gericht op intensivering van de rol van betrokkenen bij het onderzoeksgebeuren via steun aan het Nationaal Comité voor Landbouwonderzoek werd uiteindelijk doorgeschoven naar een ander, grootschalig ondersteuningsprogramma voor de landbouwsector en boerenorganisaties. Het oordeel over dit programma valt buiten het bestek van deze (IOB-)evaluatie.

Ook in Mali speelt de vraag: om wiens vraag gaat het? Het ontzag voor autoriteit dat vooral onder de rurale bevolking kan worden aangetroffen vormt in de praktijk vaak een belemmering voor een vrije expressie van behoeften en verlangens door

boeren en boerinnen. Hierdoor krijgt een ‘top-down’ benadering vrij spel waardoor de gearticuleerde vraag voornamelijk die van ambtenaren en onderzoekers is.

#### Lokaal ownership

Het DRSPR-project was in zijn beginjaren erg *donor-driven*. Nederland bepaalde de onderzoeksagenda en de uitvoering. De Nederlandse onderzoekers hadden niet alleen een methodologische voorsprong en meer onderzoekservaring, zij overtroffen de Malinese onderzoekers ook in aantal. Dit veranderde geleidelijk vanaf 1990. Door het Nederlandse onderzoeksbeleid ontstond er meer ruimte voor lokale inbreng, waardoor de relatie tussen Malinese en Nederlandse onderzoekers er meer een werd van *partnership*.

De origine van het project Rijst Kogoni was eveneens *donor-driven*. Het onderzoek zelf stond onder leiding van een Nederlandse onderzoeker; de boeren waren niet bij het onderzoek betrokken. De gebruikers van de onderzoeksresultaten waren de voorlichters van het *Office du Niger*. De opzet veranderde in het vervolgproject, Geïrrigeerde Rijst, de uitwerking beantwoordde echter niet aan de verwachtingen.

PAPIER: door de hervorming van de organisatie en het systeem van landbouwkundig onderzoek is de zeggenschap van Mali toegenomen, zij het onder sterke donorbegeleiding en -impulsen. Een beperkt aantal gebruikers (boeren) is in toenemende mate betrokken bij het ‘on-farm’ uittesten van technische, door onderzoek verkregen, vernieuwingen. Voorheen gebeurde dit niet (zie de ervaringen van de projecten Rijst Kogoni en Geïrrigeerde Rijst) wat, in de voorlichtingsfase, leidde tot een grote mate van niet-overname. Door de veranderingen die het gevolg zijn van de aanpassingsprogramma’s (zie hierboven) dreigt een essentiële schakel met de boerengemeenschappen weg te vallen, tenzij de voorgestelde vervangende structuur dit voorkomt.

#### Capaciteitsopbouw

Het DRSPR project heeft gedurende zijn lange looptijd voornamelijk de individuele capaciteiten van de onderzoekers versterkt. De institutionele ondersteuning, middels technische assistentie en financiële steun, is niet duurzaam gebleken. Tijdens de beoordeling van de vijfde fase (1993-97) heeft Nederland benadrukt dat er binnen het kader van het Nationale Programma voor Landbouwonderzoek zou dienen te worden gewerkt aan de versterking van de organisatorische capaciteit van het IER om de projectresultaten op nationaal niveau te verspreiden. Gedurende de laatste twee projectfasen is dit ten uitvoering gebracht en zijn zowel

## Mali

de organisatorische en methodologische dimensies van de onderzoekscapaciteit van IER aanzienlijk versterkt.

Ook in de projecten Rijst Kogoni en Geïrrigeerde Rijst werden voornamelijk de capaciteiten van individuele onderzoekers ondersteund. Hoewel Nederland investeerde in de infrastructuur van zowel het landbouwkundig proefstation in Kogoni als het onderzoekscentrum in Niono werd verder weinig organisatorische en institutionele steun verleend. Ten tijde van de beoordeling van het project Geïrrigeerde Rijst (PRI) was de herstructurering van het landbouwkundige onderzoek in Mali in volle gang met veel aandacht voor de thematische en methodologische steun aan het IER, wat in het Nederlandse standpunt tot uiting kwam. De ex-post evaluatie van het PRI wees uit dat het project er niet toe heeft bijgedragen dat de individuele capaciteit om meer participatief onderzoek te verrichten is versterkt. Wel heeft het project bijgedragen aan een sterkere institutionalisering van het rijstonderzoek binnen het IER.

Het onderzoeks- en ondersteuningsprogramma PAPIER kende een aparte component voor de organisatorische ondersteuning van het IER. Dit werd uitgevoerd door het KIT. De capaciteitstraining en de ontwikkeling van computerondersteunde beheerssystemen vormden hier een belangrijk deel van.

In alle drie projecten stond het IER centraal, in het geval van het DRSPR-project ingekaderd door de *Compagnie Maliennne pour le Développement des Textiles* (CMDT), in het geval van de projecten Rijst Kogoni en Geïrrigeerde Rijst ingekaderd door het *Office du Niger* en een natuurlijke centrale positie in het geval van het ondersteuningsprogramma PAPIER. De in de loop van de jaren '90 geïntroduceerde economische aanpassingsprogramma's leidden, vooral na 2000, tot marktgerichte hervormingen en sanering van overheidsdiensten (zie ook hieronder) waaronder een herstructurering van het IER dat onder meer leidde tot een halvering van het aantal onderzoekers.

#### *Verspreiding van onderzoeksresultaten en beleidsbeïnvloeding*

Het project DRSPR heeft traditioneel veel onderzoeksresultaten gepubliceerd, wat sterk samenhangt met het grote aantal Nederlandse onderzoekers dat in het project werkzaam is geweest. In totaal waren er ruim 200 publicaties, naast ruim 20 proefschriften.

De wisselwerking tussen onderzoek, beleid en uitvoering was in eerste instantie hoofdzakelijk gericht op het uitvoerende niveau, maar inspireerde in de prak-

tijk ook andere donoren waaronder de Wereldbank. In de jaren '90 werd bewust gezocht naar een versterking van de wisselwerking tussen het onderzoeksbeleid op nationaal en op internationaal niveau (SPAAR). Na 2000 introduceerde Mali onder druk van donoren institutionele en beleidsveranderingen, zoals de systematische afbouw (privatisering) van voorlichtingsdiensten en mandaatswijzigingen van met name de CMDT, die dreigen niet ten goede te zullen komen aan een systematische toepassing van onderzoeksresultaten.

In het project Rijst Kogoni werden dankzij de nauwe relatie met het 'Office Du Niger' de onderzoeksresultaten effectief toegepast in de voorlichting. De verkleining van de afstand tussen onderzoeker en boer(in) en de doorbreking van het isolement van het landbouwkundig onderzoek waren centrale thema's bij de formulering van het PRI die plaatsvond in een klimaat van hervorming van het landbouwkundige onderzoek in Mali. De hiervoor genoemde marktgerichte hervormingen en sanering van overheidsdiensten - in het kader van een structureel aanpassingsbeleid - dreigen ook hier negatief uit te pakken.

De toepassing en schaalvergroting van de ervaringen binnen het DRSPR-project hebben mede geleid tot de programmaondersteuning van het IER via PAPIER. Een van de belangrijkste ervaringen betrof de bedrijfssysteembenadering, die formeel de richtlijn is geworden voor de in Mali in het landbouwkundig onderzoek gehanteerde methodologie. Deels samenhangend met de verkregen onderzoeksresultaten, deels het gevolg van de jarenlange en intensieve relatie met het IER, heeft Nederland kunnen bijdragen aan de voorbereiding en uitvoering van het via SPAAR geïnitieerde programma voor de hervorming van het landbouwonderzoek dat leidde tot het nationale programma voor landbouwkundig onderzoek.

#### Samenvattend:

- vraaggerichtheid is in de loop der jaren bij de vaststelling van onderzoeksprojecten en -programma's in Mali een aanvaard uitgangspunt geworden en zeker sterk door Nederland bepleit; de realiteit is echter soms nog verwijderd van het principe;
- de score op *ownership* is laag, met een nog niet ten volle bevestigde tendens tot verbetering;
- in de loop van de jaren '90 heeft een inhaalslag plaatsgevonden waarbij naast de aandacht voor de individuele onderzoekscapaciteit via project- en programmasteun meer energie en fondsen werden gestoken in de versterking van de institutionele onderzoekscapaciteit. Dit betrof in alle drie onderzochte projecten het Instituut voor Rurale Economie. Het instituut werd tegelijk

Mali

getroffen door macro-economische hervormingsmaatregelen die leidden to halvering van het aantal onderzoekers;

- de door Nederland ondersteunde onderzoeksactiviteiten en -projecten hebben veel betekend voor de toegepaste onderzoeksmethodologie en de formulering en uitvoering van Malinees onderzoeksbeleid. Veel is er gepubliceerd over de resultaten van het onderzoek, echter voornamelijk door Nederlandse onderzoekers. De toepassing van de onderzoeksresultaten in Mali wordt recentelijk mede afhankelijk van het verloop van het structurele aanpassings- en economische hervormingsbeleid.

## 6.11 Eindconclusies

### 6.11.1 Eindconclusies - Niger Delta programma

Het Niger Delta programma kende een lange aanloop, die werd gekenmerkt door veel en intense interne conflicten aan Nederlandse zijde. Hierbij kwamen het DGIS-onderzoeksbureau enerzijds en het landendebureau van de Afrika-Directie en de Nederlandse ambassade te Bamako anderzijds tegenover elkaar te staan, een situatie die door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in het voordeel van het Onderzoeksbureau werd beslist.

De uitvoering is mislukt te noemen. Na ruim vier jaren van uitvoering waren er nog nauwelijks onderzoeksresultaten. Het onderzoek en de onderzoekers waren zwak. De laatstgenoemden werden op geen enkele wijze gesteund: noch door Malinese senior onderzoekers, noch door het Onderzoeksbureau, noch door anderen. Organisatorisch waren er ook ernstige tekortkomingen. Er was onvoldoende scheiding van controlerende en uitvoerende verantwoordelijkheden, belangenverstrengeling en een inactieve Vereniging van Deelnemers. Het financieel beheer was onvoldoende en o.a. gekenmerkt door gebrek aan transparantie. Accountantsonderzoeken hebben geen kwade trouw vastgesteld, wel gebrek aan capaciteit en professionaliteit.

Zowel het Niger Delta programma als de gastorganisatie CNRST verkeerden in een geïsoleerde positie. De gekozen gastorganisatie, een weinig effectieve, coördinerende instantie binnen het Malinese ministerie van Onderwijs, heeft de uitvoering ongunstig beïnvloed. De terughoudende rol van het financierende DGIS-onderzoeksbureau, verantwoordelijk voor de monitoring van de uitvoering, versterkte het isolement van het programma en droeg aldus niet bij aan de noodzakelijke steun of correctie.

De teleurstellende resultaten: niet vraaggericht, niet multidisciplinair, geen terugkoppeling van onderzoeksresultaten, geen publicaties en gering lokaal *ownership* hebben geleid tot de beslissing om de financiering stop te zetten. De beëindiging is echter door het DGIS onelegant uitgevoerd. De wijze van totstandkoming van dit Nederlandse besluit, het eenzijdige karakter ervan en het in communicatief opzicht zwakke besluitvormingsproces, vormen geen goede voorbeelden van *partnerschap* zoals dat gebruikelijk in donorkringen bepleit wordt. De overigens voortreffelijke bilaterale relaties tussen Mali en Nederland hebben hierdoor een flinke deuk opgelopen.

Het is de ironie van het Niger Delta onderzoeksprogramma dat het uiteindelijk gedomineerd werd door landbouwkundig onderzoek en werd uitgevoerd door de Malinese onderzoeksinstanties die door het DGIS-onderzoeksbureau geen centrale rol waren gegeven bij de creatie van het programma, ondanks het pleidooi hiervoor van ambassade en landenbureau.

#### **6.11.2 Eindconclusies - De relaties tussen het Niger Delta programma en de andere onderzoeksprojecten**

Er waren geen formele relaties tussen de drie onderzochte projecten en het Niger Delta programma. Het interventiegebied van het DRSPR project, Zuid-Mali, viel niet samen met dat van het Niger Delta programma, dat wél in dezelfde regio actief was als het project Geïrrigeerde Rijst. Via het PAPIER-programma voerde het IER met Nederlandse steun eenzelfde soort onderzoeksprojecten uit als die het ook gefinancierd kreeg door het Niger Delta programma, en in dezelfde regio. Het is wel aannemelijk dat er functionele of persoonlijke relaties bestonden tussen individuen, met name - gezien IER's dominante rol in het Niger Delta programma - tussen IER-functionarissen, IER-onderzoekers, en het Uitvoerend Secretariaat van het Niger Delta programma. In de Malinese context zou dit ook moeilijk anders kunnen. Het aantal opgeleide mensen is klein, de familiebetrekkingen daarentegen groot en uitgebreid.

Wel bestonden er duidelijke relaties tussen het Niger Delta programma en het IER. Laatstgenoemde was op hoog niveau vertegenwoordigd binnen de Stuurgroep die het feitelijke beslissingsorgaan van het Niger Delta programma was. De meeste fondsen van het Niger Delta programma gingen ook naar onderzoekers van het IER en bijna de helft van het aantal gefinancierde projecten werd door hen uitgevoerd. Uiteindelijk betrof veel van het door het Niger Delta programma gefinancierde onderzoek dan ook landbouwkundig onderzoek.

Er is dus eerder sprake van invloed van het IER op het Niger Delta programma dan andersom, al is het eerste ook maar beperkt aantoonbaar. Het IER had in de drie onderzochte onderzoeksprojecten een sleutelpositie. Via het Instituut voor Rurale Economie en de rol van Nederlandse deskundigen in de onderzoeksprojecten werden kenmerken van het onderzoeksbeleid van 1992 in deze projecten geïntroduceerd en verspreid. Het Speerpunt Onderzoek en de Projecten Commissie Onderzoek leverden hieraan ook een belangrijke bijdrage. Deze Nederlandse rol zou niet mogelijk geweest zijn zonder de sterke positie van Nederland in het onderzoeksgebied in Mali als gevolg van een jarenlange en betrouwbare samenwerking, al was deze vaak gekenmerkt door een Nederlandse dominantie.

### 6.11.3 Eindconclusies - De andere onderzoeksprojecten

De score van de andere onderzoeksprojecten op de vernieuwende elementen van de Onderzoeksnota van 1992 is interessant. De score op *ownership* was het laagst, hoewel hier een tendens tot verbetering te constateren was. Zonder meer goed was de score op het gebied van verspreiding van onderzoeksresultaten, zij het dat dit voornamelijk door Nederlandse onderzoekers geschiedde. Toepassing van de onderzoeksresultaten was bemoedigend. Macroeconomische ontwikkelingen en het economische hervormingsbeleid oefenden echter een afremmende invloed uit. Dit geldt ook voor de institutionele versterking van de onderzoekscapaciteit. Daardoor bleef de invloed van de projecten grotendeels beperkt tot een verbetering van de capaciteit van individuele onderzoekers, wat overigens niet onbelangrijk is. Tenslotte, de vraaggerichtheid van onderzoek is in Mali een aanvaard principe geworden - sterk en met succes door Nederland bepleit gedurende de jarenlange samenwerking van Nederlandse en Malinese onderzoekers - al bemoeilijken hardnekkige Malinese culturele gewoonten een volledige toepassing van dit principe.





## 7 Tanzania<sup>137</sup>



### 7.1 Tanzania en Nederland

#### OS-relatie met Nederland

De Nederlandse OS-relatie met Tanzania dateert uit de jaren '60 van de vorige eeuw. Tanzania is een van de grootste ontvangers van Nederlandse hulp en nummer 1 (van de partnerlanden) in Sub-Sahara Afrika. In 2005 bedroeg de Nederlandse hulp aan Tanzania EUR 41 miljoen wat aanzienlijk minder was dan in voorgaande jaren; (2001: EUR 45,9 mln; 2002: EUR 76,1 mln; 2003: 57,5 mln; 2004: EUR 47,7 mln).

De Nederlandse hulp aan Tanzania kenmerkte zich in de jaren '90 door een veelheid van projecten, sterk versnipperd over sectoren en regio's en erg gestuurd door de donor. Ook ondersteunde Nederland de macro-economische hervormingen die vanaf het midden van de jaren '80 werden ingevoerd. Sinds de introductie van de Sectorale Benadering in het Nederlandse bilaterale beleid concentreert de Nederlandse hulp zich op de sectoren onderwijs en gezondheidszorg. Daarnaast wordt steun verleend aan onder meer de verbetering van de overheidsfinanciën,

<sup>137</sup> Gegevens in dit hoofdstuk zijn grotendeels gebaseerd op het evaluatierapport *Het Meerjarige Multidisciplinaire Onderzoeksprogramma in Tanzania - Research on Poverty Alleviation 1992 - 2004*, door dr Marc Wuyts.

dienstverlening op lokaal niveau, verbetering van het investeringsklimaat, rechtszekerheid en de bestrijding van HIV/AIDS.

Tanzania is veelvuldig bezocht door Nederlandse bewindslieden en leden van het Koninklijk Huis. Sinds 1990 bezochten twee ministers van Buitenlandse Zaken het land, in 2003 en 2004, en drie ministers voor Ontwikkelingssamenwerking, waarvan één bezoek een gecombineerd bezoek was van de minister-president en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (1997). Ook was er in 2000 een handelsmissie van de staatssecretaris voor Buitenlandse handel (2000). Na 2003 heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het land diverse malen bezocht in het kader van regionale vredesinitiatieven alsmede aan het hoofd van een handelsmissie in 2005.

### Box 7.1 Tanzania

Tanzania is het resultaat van het samengaan in 1964 van Tanganyika met het eiland Zanzibar. Het is in politiek opzicht een van de meest stabiele landen van Sub-Sahara Afrika, al zijn er flinke spanningen tussen de delen (het vasteland en de eilanden Zanzibar en Pemba). In economisch opzicht behoort Tanzania tot de groep van minst ontwikkelde landen. Het land is een 'donor darling' en zeer afhankelijk van hulpfondsen die ruim USD 1 miljard per jaar bedragen.

Tanzania is met 33 miljoen inwoners een van de volkrijkste landen in Sub-Sahara Afrika. Het land telt grote aantallen vluchtelingen, voornamelijk uit het Grote Meren gebied. Tanzania scoort ook hoog op de lijst van landen die erg getroffen zijn door de HIV/AIDS pandemie: 1,5 miljoen geïnfecteerden. De ziekte heeft de levensverwachting die 50 jaar bedroeg in 1990 teruggebracht naar 44 jaar in 2001. AIDS zou in de komende 15 jaar 25% van de volwassen bevolking dodelijk kunnen treffen indien het virus zich met dezelfde snelheid blijft verspreiden.

## 7.2 Hoger onderwijs en onderzoek in Tanzania

### Hoger onderwijs

Tijdens het bewind van Tanzania's eerste president, Julius Nyerere (tot 1985), hadden onderwijs en gezondheid hoge prioriteit. Vooral het basisonderwijs profiteerde hiervan, analfabetisme werd aanzienlijk teruggedrongen. Een kwart van de volwassen bevolking is ongeletterd waarvan twee keer zoveel vrouwen als mannen.

Door de economische crisis van de jaren '80 verslechterde de dienstverlening van de overheid in de sociale sectoren aanzienlijk. De structurele aanpassingsprogramma's van de jaren '90, die grotere begrotingsdiscipline en de introductie van eigen bijdragen voor overheidsdiensten met zich meebrachten, schroefden de geboekte vooruitgang op gezondheid- en onderwijsgebied aanzienlijk terug: het percentage schoolgaande kinderen (basisschool) daalde van 93% (1980) naar 63% (1995-99), het aantal middelbare schoolleerlingen daarentegen steeg van 3% (1980) naar 5% (1995-99).

De introductie van een PRSP, *Poverty Reduction Strategy Paper*, (2000) resulteerde in een aanzienlijke schuldverlichting onder het HIPC programma waarvan de onderwijssector de meest begunstigde was, met 30% van de HIPC-middelen. De kwantitatieve groei is echter ten koste van de kwaliteit van het onderwijs gegaan, terwijl de grotere aandacht voor basisonderwijs ten koste ging van het middelbare onderwijs.

Weinig Tanzanianen hebben toegang tot middelbaar en hoger onderwijs - cruciaal voor armoedebestrijding en de onderzoekscapaciteit. Hoger onderwijs vormt met een studentenpopulatie van slechts 0,1% van de totale bevolking een marginale subsector. Er zijn in totaal 8 universiteiten. De recente groei van het aantal komt vooral door de oprichting van privé universiteiten.

### Onderzoek

Tot halverwege de jaren '80 van de vorige eeuw had Tanzania een kleine maar zeer competente groep van academici en onderzoekers. De Universiteit van Dar es Salaam was met name in de jaren '70 een gezaghebbend instituut, een van de beste van Sub-Sahara Afrika. Onderwijskwaliteit en -standaarden stortten ineen als gevolg van de economische crisis (begin jaren '80) en de structurele aanpassingsprogramma's (1985-95). Academici en onderzoekers vluchtten in consultancy werk om de touwtjes aan elkaar te knopen.

Onderzoek kwam op een zeer laag pitje te staan en bleef beperkt tot enkele onderzoeksinstellingen in publieke universiteiten, zoals het *Economic Research Bureau* (ERB), het *Bureau of Resource Assessment and Land Use Planning* (BRALUP), later opgegaan in het *Institute of Resource Assessment* (IRA). Verder zijn te noemen de Sokoine Landbouwuniversiteit, het Muhimbili Academisch Ziekenhuis en enkele landbouwkundige onderzoek- en proefstations. Het DGIS financierde in deze tijd het *Economic Research Bureau* van de Universiteit van Dar es Salaam dat vooral beleidsrelevant onderzoek deed.

Publicaties in de jaren '90 wezen op een grote kloof tussen vraag- en aanbodgestuurd onderzoek en de hoge mate van donorbepaalde onderzoeksagenda's (Van Arkadie, 1993; Doriye *et al* 1991). Het tekortschieten van de lokale onderzoekscapaciteit had veel te maken met te lage investeringen in onderzoek die, samen met het wantrouwen tussen onderzoekers en overheid en met de *brain drain*, in een slechte onderzoekscultuur resulteerden. De geringe prioriteit die onderzoek had veranderde enigszins door de toegenomen belangstelling voor capaciteitsontwikkeling die vanaf de tweede helft van de jaren '90 te constateren was.

In deze context valt het *African Economic Research Consortium* (AERC) te noemen, weliswaar een regionale organisatie, maar waarvan de bakermat in Tanzania en het initiatief bij enkele prominente Tanzaniaanse wetenschappers lag. Ook relevant in dit opzicht is het *African Capacity Building Initiative* (ACBI) dat aanleiding gaf tot meer onderzoek buiten de traditionele universiteiten. Met name kwamen enkele lokale NGOs hierdoor naar voren, waarvan de bekendste en wellicht meest geslaagde de *Economic and Social Research Foundation* (ESRF) is. Ze hebben met elkaar gemeen dat ze volledig afhankelijk zijn van externe donorfondsen en vaak de belangen van deze donoren dienen.

### Box 7.2 Het Economic Research Bureau

Het Economic Research Bureau (ERB) is in 1965 opgericht als een semi-autonoom onderzoeksdepartement binnen de Faculteit van Letteren en Sociale Wetenschappen van de Universiteit van Dar es Salaam. Nederland steunde het ERB van 1987 tot en met 2000 met een totaalbedrag van EUR 1,4 miljoen. In 1997 werd het project gedelegeerd naar de Nederlandse ambassade in Dar es Salaam.

De doelstelling van de financiering in de eerste periode was: 'Bijdragen aan beleidsrelevante economische analyse van de Tanzaniaanse economie en versterking van de onderzoekscapaciteit van het Economic Research Bureau. De doelstelling voor de laatste periode was: 'Versterking en institutionalisering van het 'Economic Research Bureau' ten behoeve van het maken van onafhankelijke analyses van het economisch beleid van de Tanzaniaanse overheid en algemene advisering op dat terrein.'

In 1997 vertrok de directeur van het ERB, professor Joseph Semboja, naar REPOA. De nieuwe leiding van het ERB trachtte goede relaties te onderhouden met andere onderzoeksinstituten, met name met REPOA en de Economic and Social Research Foundation (ESRF). Het ERB ervaarde de concurrentie van deze organisaties als oneerlijk omdat REPOA en ESRF veel donorfondsen hadden en daardoor, anders dan

het ERB, een fulltime directeur, een goedbetaalde staf en een goede werkomgeving. Daarentegen zag het ERB mogelijkheden voor samenwerking, omdat het over de staf van onderzoekers beschikte die REPOA en ESRF misten en die door hen gebruikt konden worden om een deel van hun economisch onderzoek en beleidsconsultancy uit te voeren.

De Nederlandse beslissing om de financiering van het ERB te stoppen was mede ingegeven door het advies van het betrokken Nederlandse consultantsbureau Consultants for Development Programmes (CDP). Redenen waren de tegenvallende onderzoeksprestaties en ook onvrede over de voortgang van de in gang gezette hervormingen. Onduidelijk is of de geïntroduceerde Sectorale Benadering een rol bij het Nederlandse besluit heeft gespeeld. Door het wegvallen van de Nederlandse financiering werd de toekomst van het ERB nog onzekerder.

#### Landbouwkundig onderzoek

In 1983 stipuleerde de regering van Tanzania in zijn landbouwbeleid dat het landbouwkundig onderzoek probleem-georiënteerd diende te zijn. Het landbouwbeleid in 1996 stelde dat:

*'The research will be demand-driven (clients need to influence research priorities and the programmes undertaken from year to year) and in order to ensure that the technologies developed are appropriate to farmer's needs, researchers will conduct surveys to assess farmers constraints and opportunities, conduct evaluation of technology under farm management (on-farm research) and continuously monitor performance of the technologies over time - in other words - the entire agricultural research will adopt a farming systems research approach. These tasks will involve working closely with extension workers and farmers.'*<sup>138</sup>

Nederland steunde sinds de jaren '70 in toenemende mate landbouwkundig onderzoek in Tanzania, als logisch uitvloeisel van de omvangrijke en groeiende Nederlandse hulp aan de landbouwsector, met name de districten(plattelands)-programma's en de suikersector.<sup>139</sup>

<sup>138</sup> Quoted in: NEDWORC, *Second Review Report FSR project, 2nd phase, 1996*, p.3.

<sup>139</sup> De Nederlandse financiering van onderzoek in Tanzania beperkte zich niet tot de landbouwsector. Ook een instelling als het Economic Research Bureau van de Universiteit van Dar es Salam bijvoorbeeld ontving jarenlang Nederlandse fondsen (1987-2000). Zie Box 7.2.

Ook co-financierde Nederland in de jaren '80 het Nationale Algemeen Onderzoeksplan en financierde het vele jaren lang twee van zijn topprioriteiten, het *National Soil Service Project* (1984-96) en het *Farming Systems Research Programme* (boerenbedrijfsysteemonderzoek, 1988-2002). Het DGIS financierde ook de Nationale Coördinator voor *Farming Systems Research* (FSR, 1990-96), de FSR Coördinatie Unit (1991-97) en het project Versterking Nationaal Onderzoek Boerenbedrijfssystemen (1989-97). Met FAO werden twee onderzoeksprojecten gefinancierd, het *Plant Nutrition project* (beëindigd in 1997) en het *People's Participation Project* (ook in 1997 beëindigd).

De beëindiging van de Nederlandse steun aan nagenoeg alle onderzoeksprojecten in de tweede helft van de jaren '90 ging samen met de start van een belangrijke Nederlandse co-financiering, met andere bilaterale donoren en de Wereldbank, van het Tanzania Landbouwkundig Onderzoek Programma (TARP-II, 1998-2002).

### 7.3 Research on Poverty Alleviation (REPOA) - Algemeen overzicht en Kernegevens

#### Box 7.3 Research on Poverty Alleviation (REPOA)

Na de voorbereiding, die begon in 1992, volgden twee uitvoeringsfasen (1995-99; 2000-05) van het meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma dat de naam 'Onderzoek naar armoedeverlichting' aannam (*Research for Poverty Alleviation* ofwel REPOA). REPOA is in 10 jaar uitgegroeid tot een van de meest toonaangevende instellingen in Tanzania, bekend en gewaardeerd door onderzoekers en aspirant-onderzoekers, regering en de internationale donorgemeenschap. De totale Nederlandse steun aan REPOA bedroeg EUR 5,5 miljoen (1992-2005).

#### Algemeen overzicht

Het meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma (MMRP) in Tanzania heeft de naam Onderzoek naar Armoedeverlichting (*Research on Poverty Alleviation: REPOA*). Omdat de afkorting REPOA in de loop der jaren zowel in Tanzania als daarbuiten een bekend begrip is geworden zal het onderzoeksprogramma hier ook met dit acroniem worden aangeduid. REPOA is een onafhankelijke stichting met een bestuur en een uitvoerend directeur. Het is officieel gestart in 1995, na een periode van voorbereiding en formulering (1992-95). De voorbereidende missies werden uitgevoerd door medewerkers van het onderzoeksbureau van het DGIS, bijgestaan door een Nederlands consultantsbureau, en bij één gelegenheid

de Voorzitter van de Raad van Advies inzake het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO).

De vierjarige eerste fase werd verlengd tot 2000 en gevolgd door een tweede fase van vier jaar. Door het aflopen van deze tweede fase in 2004, de volledige besteding van de beschikbare fondsen in dat jaar en de Nederlandse beslissing om de financiering en het beheer van het MMRP-programma door 'Den Haag' te beëindigen (februari 2004) ontstond een financiële crisissituatie. Een interim-financiering door het DGIS ging gepaard met een geslaagde zoektocht van REPOA naar alternatieve financieringsbronnen.

REPOA heeft zich op twee terreinen anders ontwikkeld dan de drie andere geëvalueerde MMRPs. Waar de MMRPs in Bolivia, Mali en Vietnam vooral en eigenlijk uitsluitend een onderzoeksfinancieringsinstelling waren - al dan niet gecombineerd met een belangrijke trainingscomponent - ontwikkelde REPOA meerdere functies: i) financiering van kleinschalige onderzoeksprojecten door lokale onderzoekers via een competitief selectiesysteem, ii) uitvoering van onderzoek op verzoek van derden, iii) uitvoering van onderzoek door 'eigen-huis' ('REPOA') onderzoekers, iv) verzorging van het secretariaat van de 'Onderzoek en Analyse Werkgroep' die deel uitmaakt van de (armoede)monitoring van de uitvoering van Tanzania's PRSP, en v) de ontwikkeling van een afzonderlijk 'grassroots' programma.

### Kerngegevens REPOA

#### Geschiedenis

<b>Oriëntatiefase</b>	
oktober 1992	Oriëntatie missie
Januari 1994	Vorbereidende workshop
<b>Vorbereidings- en formuleringsfase</b>	
april-september 1994	Interim fase I
april 1994	Interim Commissie opgezet
juni 1994	Programma document gepresenteerd aan het DGIS
oktober-december 1994	Interim fase II
november 1994	REPOA geregistreerd als een Company Limited CDP-Intermediaire organisatie
<b>Uitvoeringsfase I</b>	
1995-99	Eerste fase (4 jaar)

april 1996	REPOA Directeur Professor M. Bagachwa overlijdt Professor J. Semboja neemt over en is momenteel directeur
september 1997	Eerste externe evaluatie
juli 1998	Joint review van alle MMRP's
december 1999	Einde van fase I
<b>Uitvoeringsfase II</b>	
2000-2004	Tweede fase (4 jaar)
november 2002	Tweede externe evaluatie
maart 2004	een jaar 'budgetneutrale' verlenging (2005)
Huidige status	Multidonor 'basket-financiering' incl NL amb. in Tanzania

## Uitgaven

Fase	Euro ('000)	%
Oriëntatie, voorbereidings- en formuleringsfase	120,7	2,2
Uitvoeringsfase I (1995-99)	1.876,5	34,2
Uitvoeringsfase II (1999-2005)	3.343,2	60,9
<b>Totaal*</b>	<b>5.490,1</b>	<b>100,0</b>

\* Inclusief EUR 0,3 mln. overige kosten zoals o.a. joint review en externe evaluaties.

## 7.4 De totstandkoming van het programma

### 7.4.1 De oriëntatiefase 1992-94

#### De eerste missie 1992

De eerste missie van het Speerpuntprogramma Onderzoek naar Tanzania vond plaats eind 1992. De oriënterende activiteiten behelsden vooral een inventarisatie van ontwikkelingsrelevante vraagstukken en onderzoeksactiviteiten en de identificatie van diverse belanghebbenden: onderzoekers, beleidsmakers en -uitvoerders, doelgroepen. Begin 1994 werd in Tanzania een voorbereidende workshop gehouden. Onder meer het *Economic Research Bureau* (ERB) en de *Economic and Social Research Foundation* (ESRF) speelden hierin een belangrijke rol, alsmede enkele individuele deelnemers. Onder deze laatsten bevond zich een Nederlandse consultant en Tanzania-deskundige van het consultantsbureau dat uiteindelijk een grote rol in de voorbereidingen en de eerste jaren van het Tanzaniaanse MMRP zou spelen: *Consultants for Development Programmes* (CDP).



Als deel van de voorbereiding van de workshop vond medio 1993 in Den Haag een bijeenkomst plaats waaraan door het organiserend comité, Nederlandse en Tanzaniaanse betrokkenen, werd deelgenomen en tijdens welke het centrale thema van het te creëren onderzoeksprogramma werd gekozen: armoedeverlichting, onderverdeeld in vijf subthema's:

- 1) gevolgen voor overheidsbeleid;
- 2) relatie tussen armoede en milieu;
- 3) rol van technologie;
- 4) man-vrouw verhouding;
- 5) voor armoedeverlichting doorslaggevende sociaal-culturele factoren.

Vervolgens werd een aantal geselecteerde Tanzaniaanse onderzoekers gevraagd *position papers* voor de workshop te schrijven.

#### *De workshop*

Aan de workshop die begin 1994 werd gehouden werd door een groot aantal geleidingen van de Tanzaniaanse maatschappij deelgenomen: academische onderzoekers, vertegenwoordigers van zowel de publieke als de particuliere sector, het maatschappelijk middenveld, NGOs, de donorgemeenschap. De workshop bevestigde de in Den Haag geselecteerde thema's en subthema's en sprak zich ook uit over de doelstellingen en werkwijze van het nieuwe onderzoeksprogramma. Een multidisciplinaire aanpak, het mainstreamen van 'gender' en 'milieu' en de creatie van een onderzoeksnetwerk om dit alles te realiseren behoorden tot de belangrijkste besluiten van de workshop.

#### **7.4.2 De identificatie- en formuleringsfase 1994-95**

De verdere afwikkeling van de voorbereidingen nam de rest van het jaar in beslag en richtte zich vooral op organisatorische zaken, de afronding van het programmadocument en de comittering van de benodigde fondsen. Het aantal hierbij betrokken sleutelpersonen was vrij beperkt: twee à drie aan Nederlandse zijde, twee à drie aan Tanzaniaanse zijde. Aan Nederlandse kant behoorden de vertegenwoordiger van het Speerpunt Onderzoek, de Onderzoekscoördinator en de vertegenwoordiger van het consultantsbureau tot de kerngroep. De Nederlandse ambassade speelde geen belangrijke rol, al waren in deze beginjaren de relaties tussen het Speerpuntprogramma en de ambassade vrij goed te noemen. Dit was deels het gevolg van het feit dat de ambassade door de vertegenwoordiger van het Onderzoeksbureau regelmatig en uitstekend op de hoogte werd gehouden.

Drie Tanzaniaanse universiteitsprofessoren vormden de drijvende kracht achter de totstandkoming van het Tanzaniaanse MMRP. Een van hen was de Onderzoekscoördinator van de regionale onderzoeksorganisatie AERC, professor Benno Ndulu. De ander was de Directeur van de Tanzaniaanse onderzoeksinstelling ESRF, professor Samuel Wangwe. De derde zou de eerste REPOA Directeur worden, professor Mboya Bagachwa.

Het door de eerste twee genoemde Tanzaniaanse hoogleraren geschreven programmadocument, met daarin zaken geregeld zoals de achtergrond, doelstellingen, institutionele vormgeving, enz., noemde twee Tanzaniaanse organisaties als mogelijke gastorganisatie van het op te zetten onderzoeksnetwerk, dat REPOA zou heten, daarbij de belangrijkste focus van de organisatie reflecterend: onderzoek naar armoedeverlichting. Aangezien een van de twee voorgestelde organisaties de ESRF was, waarvan een van de initiatiefnemers Directeur was (Wangwe), werd besloten om een nieuwe, onafhankelijke organisatie te creëren. Aldus geschiedde. Nadat REPOA als een onafhankelijke stichting was opgericht, eind november 1994, werden alle voorbereidende activiteiten afgerond. Het Speerpuntprogramma Onderzoek committeerde fondsen en per 1 januari 1995 ging REPOA van start. In de eerste twee jaar werd het begeleid door het Nederlandse consultantsbureau dat zo'n grote rol had gespeeld bij de voorbereidingen, het CDP.

## 7.5 Doelstellingen

De hoofddoelstelling van REPOA is meer inzicht te verwerven in de oorzaken, omvang, aard en veranderlijkheid van 'armoede in Tanzania' en de mogelijkheden hiertegen te strijden. Teneinde dit te bereiken werden de volgende subdoelstellingen geformuleerd:

- versterking van de lokale capaciteit om onafhankelijk onderzoek naar armoedeaspecten te doen;
- het opzetten van een autonoom armoedeonderzoek netwerk;
- het vergroten van 'armoede-inzicht' bij 'grass roots'-organisaties, lokale onderzoekers en instellingen, beleidsmakers en -uitvoerders;
- bijdragen aan de ontwikkeling van armoedebestrijdingsbeleid;
- het verspreiden van onderzoeksresultaten en het fungeren als schakel tussen armoedeonderzoek en geïnteresseerde belangstellenden: politici, ambtenaren, academici, bedrijfsleven, NGOs, maatschappelijk middenveld, en de donorgemeenschap.

Het is van belang te constateren dat de katalyserende rol van de MMRPs, zoals deze in de onderzoeksnota van 1992 wordt genoemd, niet als doelstelling van REPOA is opgenomen, noch in de eerste, noch in de tweede fase.<sup>140</sup>

## 7.6 Programma

### 7.6.1 Vormgeving

Bij zijn creatie was REPOA opgezet voor het financieren van onderzoek. Als onderzoeksfinancieringsinstelling beoogde het zowel onderzoek te promoten als de capaciteit om onderzoek te doen te vergroten, via een systeem van ‘al doende leren’. Het belangrijkste middel om dit te bereiken bestond uit een financieringsstelsel met aanvullende, ondersteunende activiteiten: technische en trainingsworkshops, coaching van jonge onderzoekers, rigoureuze selectie van onderzoeksvoorstellen.

REPOA heeft in de loop der jaren de volgende activiteiten en functies ontwikkeld:

- 1) financiering van kleinschalige onderzoeksprojecten door lokale onderzoekers via een competitief selectiesysteem,
- 2) uitvoering van onderzoek op verzoek van derden,
- 3) uitvoering van onderzoek door ‘eigen-huis’ (‘REPOA’) onderzoekers,
- 4) verzorging van het secretariaat van de ‘Onderzoek en Analyse Werkgroep’ die de (armoede)monitoring van de uitvoering van Tanzania’s PRSP doet, en
- 5) de ontwikkeling van een afzonderlijk ‘grassroots’ programma.

#### *Procesbenadering*

REPOA heeft zijn identiteit bevestigd door de ontwikkeling van een procesmatige aanpak die niet alleen was gericht op het vergroten van de capaciteit van individuele onderzoekers, maar ook op het herstel van een klimaat waarin onderzoek goed kon gedijen. De evaluatie van 1997 speelde hierin een grote rol, met name de bijdrage van twee Tanzaniaanse top-onderzoekers (beiden ex-studiegenoten en collega’s van REPOA Directeur Joseph Semboja), de eerder genoemde Benno Ndulu en Samuel Wangwe.

De evaluatie leidde tot een aantal aanpassingen en innovaties, niet zozeer een wijziging van de onderzoeksagenda dan wel door het bevorderen van een onderzoeksvriendelijk klimaat waarin aspirant-onderzoekers naast toegang tot finan-

<sup>140</sup> Dit geldt voor alle MMRPs, zowel de vier die zijn geëvalueerd als de andere vijf.

ciering ook professioneel gesteund werden in hun *'learning by doing'*. De aanpassingen en innovaties die werden geïntroduceerd betroffen onder meer de evolutie van een WOTRO-achtig beurzen-voor-onderzoekers-systeem naar een meer AERC-achtig systeem met thematische groepen, de introductie van een mentorsysteem waarin senior onderzoekers steun en advies gaven aan junior onderzoekers met onderzoeksvorstellen en de creatie van loket 2 (recrutering van 'eigen-huis' onderzoekers voor 'eigen' onderzoek en onderzoek voor derden, zie hieronder).

Een van de belangrijkste aanbevelingen van de evaluatie (1997) leidde tot de discontinuïerend van de 'ondersteunende' rol van het Nederlandse consultantsbureau CDP. Hierna was het de leiding van REPOA mogelijk zelf invulling te geven aan de aldus ontstane ruimte en bewegingsvrijheid, zowel in beheersmatig als financieel opzicht. Dit leidde echter tot diverse wensen en beslissingen, die voortvloeiden uit REPOA's *ownership*, maar die de organisatie en 'Den Haag' frequent met elkaar in aanvaring brachten.

#### **De kern: 'loket 1'**

'Loket 1' bestaat uit een open competitief systeem waarin, via advertenties in lokale media, onafhankelijke onderzoekers-in-spé hun onderzoeksvorstel en financieringsverzoek bij REPOA indienen. REPOA biedt niet alleen fondsen, maar ook ondersteuning aan de veelal jonge onervaren onderzoekers via een peer review proces en een systeem van jaarlijkse workshops waarin voorstellen, voortgangsen eindrapporten worden bediscussieerd.

Al spoedig na de introductie van het programma bleek het aantal bekwame onderzoekers en financieringswaardige onderzoeksvorstellen zeer beperkt te zijn. De eerste externe evaluatie, in 1997, bevestigde dit ook. Het resulteerde in een dubbele strategie: versterking van onderzoekscapaciteit en inschakeling van ervaren onderzoekers voor de noodzakelijke kwaliteitsbescherming. Dit laatste leidde tot een mentor- en coachingsysteem en een grotere rol van de jaarlijkse workshop met daarin een sterke trainings- en begeleidingscomponent. Deze ervaring met de jaarlijkse workshop was eerder met succes opgedaan binnen het AERC en bestond uit: presentatie van het onderzoeksvorstel of de voortgang, rechtstreekse discussie met bron- of sleutelpersonen, commentaar en aanbevelingen aan de onderzoeker-in-kwestie met het oog op het te publiceren of te verspreiden onderzoeksresultaat.

Interviews hebben uitgewezen dat de meeste junior onderzoekers deze workshops en hun coaching/mentor-element hoog waardeerden.

### Uitbreiding: 'loket 2'

De noodzaak controle te houden op de kwaliteit van het onderzoek dat in het kader van 'loket 1' werd gefinancierd, lag ten grondslag aan het besluit om een (parallel) nieuw 'loket' te creëren. Dit bestond uit het aantrekken van ervaren onderzoekers. Tegelijk zouden deze onderzoekers verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van onderzoek dat door REPOA zelf was geïdentificeerd. Soms betrof dit onderzoeksgebieden die via 'loket 1' niet of nauwelijks aan bod kwamen. Deze wending van het programma, die vanaf 1998 zijn beslag kreeg, ging niet zonder slag of stoot en frictie met Nederland, want het betekende een verandering van het begrip 'vraaggestuurd' onderzoek: van 'onderzoekers-vraaggestuurd' naar 'eindgebruikers-vraaggestuurd'. Het DGIS-onderzoeksbureau verstond, zeker in het begin, vooral onder vraaggestuurd onderzoek: 'gestuurd door onderzoeker(s)'.

De creatie van dit parallelle loket opende bijna als vanzelf de weg naar onderzoek in opdracht van derden. Dit bracht REPOA opnieuw in botsing met de Nederlandse financierders, die vasthielden aan het concept van één donor die de MMRP financierde teneinde de conceptuele integriteit van het vernieuwende onderzoeksprogramma te bewaren. Ook bracht het nieuwe loket het risico met zich mee dat REPOA een adviesbureau werd in plaats van een onderzoeksinstelling. Achteraf gezien creëerde dit voor de Nederlandse financierders een paradoxale situatie en vormde een bijna-perfect voorbeeld van *back-seat driving*: het Zuiden aan het stuur, het Noorden op de achterbank, aanwijzingen gevend en richting bepalend.

REPOA bij monde van zijn Uitvoerend Directeur hield echter voet bij stuk en uiteindelijk ging 'Nederland' om (1999). Overeengekomen werd dat REPOA fondsen van derden kon accepteren op voorwaarde dat deze niet meer dan 15% bedroegen, bestemd waren voor activiteiten die binnen de onderzoeksagenda van REPOA vielen, en dat bijkomende overheadkosten in rekening zouden worden gebracht. Aldus werden met ingang van het jaar 2000 sommige activiteiten binnen loket 2 door anderen dan Nederland gefinancierd.

### Betrokken bij beleidsuitvoering

Even later ontstond een nieuw frictiepunt tussen het DGIS-onderzoeksbureau en REPOA. Aanleiding was de uitnodiging van de Tanzaniaanse regering aan REPOA om het secretariaat van de *Research and Analysis Working Group*, een van de vier werkgroepen verantwoordelijk voor de monitoring van de uitvoering van het Tanzaniaanse PRSP, op zich te nemen. De *Research and Analysis Working Group's* voornaamste taken: onderzoeksresultaten van de andere drie werkgroepen ana-

lyseren, onafhankelijk onderzoek uitbesteden, de publicatie van de *Participatory Poverty Assessment* superviseren en aansturen, jaarlijks het Tanzaniaanse *Poverty and Human Development Report* publiceren, en trainingen voor de monitoring van de PRSP organiseren.

Het DGIS-onderzoeksbureau was het met deze extra functie van REPOA niet eens: de onderzoeksagenda werd zo wel heel snel ingevuld door alles wat de PRSP met zich mee bracht. Ook dreigde op deze wijze de politieke onafhankelijkheid van REPOA in het geding te komen. REPOA's Uitvoerend Directeur Joseph Sembodja verweerde zich o.a. met het argument dat hij het verzoek van de Vice-President van het land moeilijk naast zich neer kon leggen en dreigde de samenwerking met Nederland op te zeggen. Uiteindelijk legde 'Den Haag' zich hierbij neer (2002).

### **Nieuwe plannen: 'loket 3': actie-gericht onderzoek**

REPOA zocht in 2002 nog een andere uitbreiding van zijn activiteiten. Aanleiding was de ervaring, opgedaan met loket 2, dat sommige onderzoeksthema's ondervertegenwoordigd waren en gevestigde onderzoeksinstituten oververtegenwoordigd. Om deze reden creëerde REPOA 'loket 3', dat zich richtte op maatschappelijke organisaties, wat heel breed gezien werd, inclusief NGOs en vrijwilligers-organisaties. De steun was gericht op deze instellingen en organisaties - individuen konden via deze organisaties in aanmerking komen voor steun. Het doel van REPOA was aldus bij te dragen aan de opbouw van capaciteit van deze maatschappelijke organisaties op het gebied van onderzoek en actie voor armoedevermindering - via training, bewustwording en informatie-uitwisseling.

Ook deze uitbreiding van zijn activiteiten leverde REPOA fricties op, zowel in eigen kring als met het ministerie van Buitenlandse Zaken. De gedeeltelijke verschuiving van het onderzoeksprogramma naar meer actie-georiënteerde activiteiten ten bate van de doelgroep en het maatschappelijk middenveld hield opnieuw een aantasting c.q. verschuiving in van wat binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken aanvankelijk verstaan was onder 'vraaggestuurd onderzoek'.

REPOA won ook deze strijd met 'Den Haag', maar voordat het zijn plannen concreet ten uitvoer kon brengen, kondigde het ministerie van Buitenlandse Zaken de beëindiging van de financiering van het gehele MMRP-programma, inclusief REPOA, door 'Den Haag' aan.

### 7.6.2 Activiteiten en resultaten

Zoals tabel 7.1 laat zien financierde REPOA een aanzienlijk aantal projecten sinds zijn creatie in 1995: ruim 100, verdeeld over twee 'loketten'. Bijna 90% van de gefinancierde projecten betrof kleinschalig onderzoek door junior onderzoekers, ruim 10% was door 'eigen-huis' onderzoekers.

**Tabel 7.1** Aantal gefinancierde projecten per loket en per jaar 1995-2003

Jaar	'loket 1'	'loket 2'	totaal
1995	6	0	6
1996	17	0	17
1997	9	0	9
1998	6	3	9
1999	7	6	13
2000	10	5	15
2001	7	3	10
2002	7	1	8
2003	17	2	19
<b>Totaal</b>	<b>86</b>	<b>20</b>	<b>106</b>

Bron: REPOA

Het aantal projectvoorstellen was hier een veelvoud van, zoals tabel 7.2 laat zien. Ter illustratie het aantal ingediende onderzoeksvorstellen voor de 2001-03 periode-uitsluitend voor 'loket 1':

**Tabel 7.2** Ingediende en gefinancierde projectvoorstellen 2001-03 (loket 1)

Jaar	Aantal ingediende voorstellen	Aantal gefinancierde voorstellen	% goedgekeurd
2001	37	8	21%
2002	24	4	17%
2003	34	14	41%

Bron: REPOA

NB: De data van tabel 7.1 en tabel 7.2 zijn niet consistent omdat in tabel 7.1 de aantallen betrekking hebben op het jaar van indiening van de gehonoreerde onderzoeksvorstellen terwijl in tabel 7.2 de aantallen betrekking hebben op het jaar van goedkeuring.

De meeste onderzoeksprojecten hadden een multidisciplinair karakter, waarvan de betrokkenheid van meer dan een onderzoeker een indicator is. Er waren hier grote verschillen tussen de twee loketten, zoals tabel 7.3 toont.

**Tabel 7.3** Aantal onderzoekers per project

Aantal onderzoekers per project	loket 1	loket 2	totaal
1	28 33%	10 50%	38
2	37 43%	9 45%	46
3	17 20%	0 0%	17
4	3 3%	1 5%	4
5	1 1%	0	1
<b>Totaal</b>	<b>86</b> <b>100%</b>	<b>20</b> <b>100%</b>	<b>106</b>

Bron: REPOA

De meeste onderzoeksprojecten betroffen meer dan een onderzoeker, met name die van 'loket 1'. Aan twee derde van de onderzoeksprojecten van loket 1 werd door twee of meer onderzoekers deelgenomen. In tegenstelling hiermee was het onderzoek dat via 'loket 2' werd gefinancierd en waarvan 50% slechts één onderzoeker per onderzoeksproject betrof.

In totaal waren 163 verschillende onderzoekers betrokken bij deze 106 onderzoeksprojecten. Dit is, gemeten naar het beperkte aantal potentiële en actieve onderzoekers dat Tanzania telt, en de weinig talrijke banen met een onderzoekscomponent, een goede prestatie te noemen. Een nadere kijk naar de academische achtergrond en gender samenstelling van deze groep is eveneens interessant, hetgeen blijkt uit tabel 7.4.



**Tabel 7.4** Academische achtergrond van onderzoekers

Status	Man	Vrouw	Totaal
Hoogleraar	15	1	16
%	11%	5%	10%
% M/V	94%	6%	100%
PhD	40	3	43
%	30%	14%	28%
% M/V	93%	7%	100%
Anderen	78	17	95
%	59%	81%	62%
% M/V	82%	18%	100%
<b>Totaal</b>	<b>133</b>	<b>21</b>	<b>154</b>
<b>% M/V</b>	<b>86%</b>	<b>14%</b>	<b>100%</b>

Bron: REPOA

NB Voor negen onderzoekers waren geen data beschikbaar zodat de totalen niet uitkomen op 163.

Opvallend is de ondervertegenwoordiging van vrouwen: slechts 14% van de onderzoekers was vrouw, en hun aantal en relatieve gewicht daalden naarmate de academische status steeg. In het algemeen was 62% van de onderzoekers junior (d.w.z. met een Masters titel of minder), 28% was gepromoveerd en 10% hoogleraar (en ook gepromoveerd).

De institutionele achtergrond en geografische herkomst van de onderzoekers verschilde ook aanzienlijk. Een groot aantal onderzoekers was verbonden aan de belangrijkste universiteiten van het land - de Universiteit van Dar es Salaam en de Sokoine Landbouwniversiteit: ruim 40%. De technische hogescholen en onderzoeksinstituten als de ESRF waren goed voor 10-15%. De rest was geaffilieerd met een grote en gevarieerde groep instituten: overheidsinstellingen, landbouwonderzoeksinstituten, NGOs, de particuliere sector. De geografische herkomst varieerde ook sterk hoewel, niet verwonderlijk, Dar es Salaam domineerde. Ook was er veel variatie wat betreft vakspecialisatie, met economen weliswaar op een prominente eerste plaats maar niet overheersend. Veel onderzoekers en onderzoek hadden uiteenlopende achtergronden: gezondheid, onderwijs, bevolking, landbouw, milieu, voedselveiligheid enz.

Door het gehanteerde systeem van coaching en *peer review* tijdens alle drie fasen (indienen voorstel, voortgangsrapportage en eindrapportage - alledrie 'aange-

moedigd' middels deel-financiering)<sup>141</sup> was er heel weinig uitval. De uitvoerings-termijn daarentegen was relatief lang. Gemiddeld bedroeg de totale cyclus, inclusief een succesvolle presentatie van het eindrapport, ruim twee jaar (28 maanden). Slechts 10% van de onderzoeken werd afgerond binnen een jaar, terwijl aan het andere uiterste 10% van de onderzoeken langer duurde dan viereneenhalf jaar (53 maanden). Deze laatste groep liep vanzelfsprekend groot risico onderzoeksresultaten op te leveren die niet meer bruikbaar waren tegen de tijd dat ze beschikbaar kwamen.

Een aantal voltooide onderzoeken (29) werd, wederom na *peer review* en veelal na enige aanpassing, gepubliceerd in de 'REPOA Research Paper' serie. Gezien het feit dat sommige onderzoeken nog niet afgerond waren en sommige voltooide onderzoeken nog in het *review* proces zaten zou dit kunnen betekenen dat meer dan 30% van de onderzoeken tot publicatie leidde (het totaal aantal gefinancierde onderzoeken van loket 1 en loket 2 samen bedroeg 106, zie tabel 7.1).

### 7.6.3 Capaciteitsversterking

Met de ontwikkeling van een 'eigen-huis'-onderzoekscapaciteit richtte REPOA zich enerzijds op openbare financiën en lokaal bestuur en anderzijds op middel-lange termijn veld-onderzoek en surveys. Daarbij ging het voor sommige specifieke activiteiten samenwerkingsovereenkomsten aan met een scala aan nationale en internationale instellingen, waaronder ook Nederlandse (*Institute of Social Studies*, Den Haag). Aldus werden niet alleen 'REPOA-onderzoekers' ingeschakeld bij deze projecten, maar ook andere, Tanzaniaanse en buitenlandse.

#### Capaciteitsopbouw en -versterking

Met name zijn hier te noemen de trainingsactiviteiten die REPOA heeft ondernomen. Het waren er vele, variërend van korte en lange cursussen, gastcolleges, seminars, workshops, waarbij de Jaarlijkse Research Workshop een belangrijke plaats innam. De trainingsactiviteiten namen niet alleen toe in de loop der jaren, maar varieerden ook naar gelang de nieuwe activiteit die REPOA toevoegde aan zijn oorspronkelijke mandaat: loket 2, loket 3 en het secretariaat van de *Research and Analysis Working Group*. Ook hiervoor ging REPOA samenwerkingsovereenkomsten aan met soms buitenlandse instituten. Voorbeelden:

<sup>141</sup> De financiering is voor uitgaven voor veldwerk en uitrusting, maar loon voor onderzoekers is uitdrukkelijk uitgesloten. De 'standaard'-financiering voor onderzoeken (met twee of meer onderzoekers) bedroeg USD 13.375 (loket 1) en USD 14.787 (loket 2), maar varieerde tussen USD 8.300 en USD 18.000 per onderzoeksproject.

- Korte training workshops (schrijfvaardigheid, data analyse), met het ISS.
- Cursussen voor provinciale bestuurders en beleidsmedewerkers (*mainstreaming poverty and gender in local authorities plans*).
- Thematische seminars, o.a. over het gebruik van officiële statistische data, voor overheidsmiddenkader, georganiseerd in samenwerking met UNDP, het Bureau van de Vice-President en het Nationale Bureau voor de Statistiek.
- Cursussen 'Begrotingsanalyse, -uitgaven en PRS monitoring' (met Wereldbank).
- Cursus Impact Evaluatie, voor onderzoekers; (regionaal, i.s.m. de Wereldbank).
- Een een-jarige post-doctoraal opleiding in armoede-analyse, gericht op onderzoekers.

Honderden onderzoekers, ambtenaren, en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties hebben hieraan deelgenomen. Verder beschikte REPOA over een bibliotheek, computer- en vergaderfaciliteiten, open voor het publiek in het algemeen.

## 7.7 Netwerken

REPOA heeft sinds zijn oprichting in 1994/95 een uitgebreid netwerk opgebouwd van lokale onderzoekers en academici, maar ook van Tanzaniaanse politici en ambtenaren. Daarnaast is REPOA erin geslaagd deel uit te maken van een internationaal netwerk, zowel voor de ontwikkeling en uitvoering van workshops gericht op capaciteitsversterking als voor de implementatie van gezamenlijke onderzoeksprojecten.

De samenwerking met internationale netwerken van onderzoekers was een controversieel punt in de realisatie van het Nederlandse onderzoeksbeleid, waakzaam als het DGIS-onderzoeksbureau en de Onderzoekskoördinator waren voor een mogelijke bedreiging van het MMRP-concept door overwicht van Noordelijke partners. REPOA heeft meer dan enig andere MMRP een samenwerking tussen 'Noord' en 'Zuid' in zijn programma gerealiseerd. Dit gebeurde vooral binnen loket 2 (onderzoek voor derden) alsook via pogingen samenwerkingsprojecten te ontwikkelen, gespiegeld aan of met gebruikmaking van het netwerk van het *African Economic Research Consortium*. Het laatstgenoemde werd in niet geringe mate gefaciliteerd doordat de leiding van het AERC jarenlang in handen was van professor Benno Ndulu, die persoonlijk nauwe relaties had met REPOA Directeur Sembodja.

### **De interactie met de Nederlandse onderzoekswereld**

De samenwerking of interactie tussen REPOA en de Nederlandse onderzoekswereld was nagenoeg afwezig. Dit vloeide voort uit de opvattingen over het MMRP van het Speerpuntprogramma Onderzoek en de Onderzoekscoördinator. In hun ogen werd in dit onderzoeksprogramma zowel de onderzoeksagenda als de -uitvoering bepaald door 'het Zuiden'. In deze visie paste geen 'Noord-Zuid' samenwerking of een rol voor onderzoekers uit 'het Noorden'.

## **7.8 Organisatie en management**

### **7.8.1 De organisatiestructuur**

De belangrijkste onderdelen van de beheersstructuur zijn de Algemene Vergadering, de Raad van Bestuur, het Technisch-Adviserend Comité en het Secretariaat.

De belangrijkste taken van de Jaarlijkse Algemene Vergadering zijn de benoeming van de Raad van Bestuur, de goedkeuring van financiële verklaringen, het verlenen en opzeggen van het REPOA-lidmaatschap en de goedkeuring en wijziging van de verenigingsstatuten.

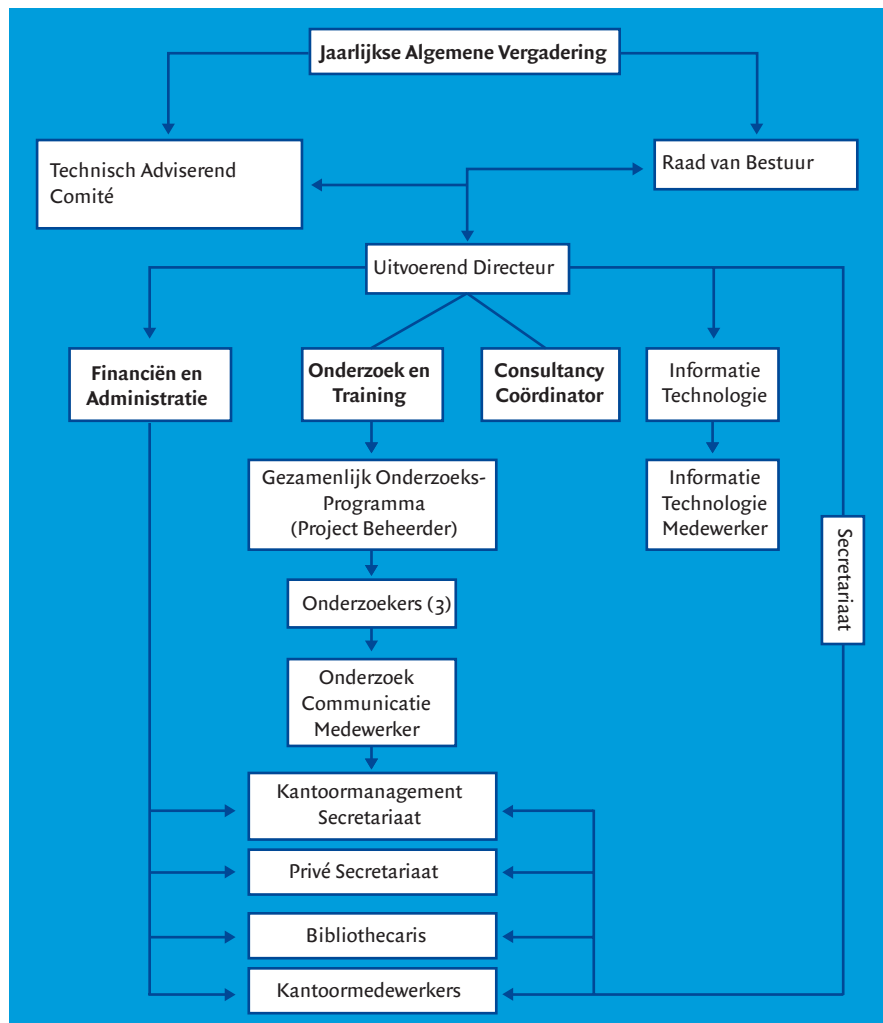
De Raad van Bestuur heeft twaalf leden, uit verschillende geledingen van de maatschappij: vijf uit de academische en onderzoekswereld, twee uit de private sector, een uit de NGO-wereld en - opmerkelijk - vier benoemd door de overheid. Hoofdtaken van de Raad zijn het richting geven aan het programma en de supervisie van zijn uitvoering.

Het Technisch-Adviserend Comité bestaat uit negen leden, allen belangrijke beleidsmakers of onderzoekers. Het adviseert de Uitvoerend Directeur en het Bestuur, vooral op het gebied van onderzoek en training. Het formuleert ook de onderzoeksagenda en het onderzoeksprogramma, beoordeelt onderzoeksvoorstellen en heeft een waakhondfunctie wat betreft de kwaliteit van de onderzoeksresultaten. Tenslotte adviseert het comité ook aangaande het gebruik en de verspreiding van onderzoeksresultaten.

Het Secretariaat is de nucleus van REPOA, het hoofd van het Secretariaat is de Uitvoerend Directeur (aanvankelijk professor Mboya Bagachwa - na diens overlijden in 1996, professor Joseph Semboja, op dat moment Directeur van het ERB). Het Secretariaat heeft een veelheid aan functies: administratieve en logistieke taken, 'netwerken', contacten onderhouden met onderzoekers, beleidsmakers en

andere belanghebbenden. Geleidelijk aan bemensten ook ‘eigen-huis’ onderzoekers het Secretariaat, voor de uitvoering van zowel ‘onderzoek-in-opdracht’ als ‘onafhankelijk-REPOA-onderzoek’ (zie Schema 7.1).

**Schema 7.1** Organisatiestructuur REPOA



### 7.8.2 De rol van de Nederlandse overheid

De angst van de Nederlandse initiatiefnemers van de MMRP-onderzoeksprogramma's dat Nederlandse of andere onderzoekers of donovertegenwoordigers ongewenste invloed zouden uitoefenen op het programma-ontwerp, agenda en uitvoering-leidde tot een afscherming van het programma. Hiervoor zijn reeds

de pogingen van het DGIS-onderzoeksbureau om het programma af te schermen van andere buitenlandse financiers aan de orde gekomen (zie paragraaf 7.6.1). Dezelfde motivatie leidde tot een afscherming van REPOA van de Nederlandse ambassade in Dar es Salaam. De communicatie verliep derhalve vrijwel uitsluitend tussen de bedenkers en financiers in ‘Den Haag’ en de programmaverantwoordelijken in Dar es Salaam, REPOA. De Nederlandse ambassade in Dar es Salaam werd de eerste jaren goed op de hoogte gehouden door het Onderzoeksbureau, de relaties tussen beide waren goed te noemen. Dit veranderde na enkele reguliere personeelwisselingen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rol van de ambassade werd er steeds meer een van een postbus, wat tot spanningen leidde. Dit veranderde pas met de Haagse beslissing de financiering te stoppen.

### 7.8.3 Financiering

Van alle controversiële kwesties tussen REPOA en het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken was die van de financiële afhankelijkheid van Nederland de grootste. Zoals hiervoor gemeld (paragraaf 7.6.1) had Nederland al enigszins toegegeven aan de Tanzaniaanse wensen door in te stemmen met het 15% diversificatie-principe. In feite echter diversifieerde REPOA de financiering, met name na 2000, met meer dan de afgesproken 15%. Dit blijkt duidelijk uit onderstaande tabel die de evolutie van de Nederlandse financiering laat zien.

**Tabel 7.5** De Nederlandse financiering als % van de totale uitgaven van REPOA

	1998	1999	2001	2003
NL fin. als % van REPOA-uitgaven	100.0	86.5	67.7	35.4

Bron: REPOA

Begin 2004 was REPOA er dus in geslaagd minder afhankelijk te zijn van één enkele donor, i.c. Nederland. Bij de ‘onafhankelijkheid’ die dit opleverde dient één kanttekening gemaakt te worden. Voor het functioneren van zijn ‘kern’-activiteit - het secretariaat van een onderzoeksnetwerk dat kleinschalige onderzoeksprojecten financiert - was REPOA nog steeds aangewezen op Nederland, aangezien de gerealiseerde uitbreiding en spreiding van financiering betrekking hadden op de diversificatie van REPOA’s activiteiten.

## 7.9 Beoordeling van MMRP-kenmerken

De realisatie van het MMRP wordt hier gezien aan de hand van de belangrijkste kenmerken van de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's. Allereerst volgen enkele aspecten, zoals relevantie en werkwijze, die van belang zijn voor de erna volgende beoordeling van de basiskenmerken van de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's: vraaggerichtheid, lokaal *ownership*, multidisciplinariteit, versterking lokale onderzoekscapaciteit, bevordering kwalitatief hoogwaardig onderzoek en toepassing van onderzoeksresultaten.

### Algemeen

De maatschappelijke of beleidsrelevantie van REPOA's werk is groot te noemen. Allereerst door de onderzoeksfocus op armoedevraagstukken, die bovendien een breed terrein van vraagstukken beslaan. Daarnaast vanwege REPOA's multifocus op een veelheid aan maatschappelijke geledingen. De organisatie omvat en betreft zowel academici en onderzoekers, de overheid en de donorgemeenschap, maatschappelijke organisaties en NGOs, en richt zich op zowel macro-economische onderwerpen als op vraagstukken van lokaal bestuur en de 'trickling down' van overheidsbeleid en -fondsen.

### Vraaggerichtheid

Er lijkt geen twijfel aan te bestaan dat de vaststelling van de onderzoeksagenda een interne Tanzaniaanse aangelegenheid was, al kwamen het gekozen thema en de sub-thema's overeen met de prioriteiten van het Nederlandse bilaterale OS-beleid.

Aanvankelijk volgde REPOA het patroon dat gebaseerd was op de door onderzoekers-gestuurde vraag. In advertenties werden aspirant-onderzoekers opgeroepen onderzoeksvorstellen ter financiering voor te leggen. Niet REPOA, maar de Tanzaniaanse onderzoekers reikten de ideeën voor onderzoek aan. Hierin kwam verandering door de creatie van het tweede loket, gebaseerd op 'eigenhuis' onderzoekers die hetzij een REPOA-onderzoeksagenda uitvoerden, hetzij onderzoekopdrachten voor derden. Ook de opening van een derde loket toonde dat REPOA een eigen visie met betrekking tot vraaggestuurd voor ogen had. Het gevaar dat hierin besloten was, was dat van potentiële conflicterende belangen. Hierdoor dreigde het doen van onafhankelijk onderzoek in gevaar te komen, vooral in die gevallen waarin overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties of donoren opdrachtgevers waren.

REPOA is op deze wijze een organisatie geworden met vele gezichten: de wetenschapfocus van de jaarlijkse Onderzoekersworkshop, die onderzoeksvorstellen, voortgangsrapporten en eindrapporten bespreekt; REPOA is ook de organisatie die wekelijks betrokken is bij de monitoring van de uitvoering van het Tanzaniaanse PRSP, opgesteld door de Tanzaniaanse regering in overleg met en medegefinancierd door de internationale donorgemeenschap. REPOA is ook de organisatie die samen met nationale en internationale instellingen onderzoek uitvoert, trainingen en cursussen geeft, en publicaties over de gezichten van de armoede in Tanzania uitgeeft.

#### *Lokaal ownership*

Vraagsturing is niet hetzelfde als lokaal ownership, maar het houdt wel nauw met elkaar verband. In het geval van REPOA is het overduidelijk dat de leiding van REPOA, in feite de Uitvoerend Directeur, besliste wat er gebeurde, hierin ondersteund door enkele Tanzaniaanse wetenschappers en onderzoekers. Hij was hier echter in grote mate afhankelijk van de wensen van de financier(s). Van de speelruimte die deze situatie REPOA bood heeft de organisatie zo veel als mogelijk is gebruik gemaakt. Daarmee heeft het bevestigd dat het ownership overduidelijk in Tanzaniaanse handen was, al ging dit niet zonder slag of stoot.

#### *Multidisciplinair onderzoek*

Gefinancierde onderzoeksactiviteiten binnen ‘loket 1’ en onderzoeksteams die ze uitvoerden waren meestal multidisciplinair. REPOA heeft dit ook voortdurend bevorderd en ondersteund, al waren er problemen in de uitvoering. Onderzoekstechnieken waren soms vakgebied-gebonden waardoor multidisciplinair onderzoek met methodologische problemen te kampen kreeg die echter niet altijd adequaat werden aangepakt.

De aard van het contract-onderzoek (voor derden- ‘loket 2’), vaak gericht op aspecten van economische ontwikkeling, heeft ertoe geleid dat REPOA bij de opbouw van ‘eigen-huis’ onderzoekscapaciteit een bias vertoonde voor de recrutering van economen. Hier was de multidisciplinariteit dus ver te zoeken.

#### *Kwalitatief ontwikkelingsrelevant onderzoek en versterking onderzoekscapaciteit*

REPOA heeft niet kunnen ontkomen aan een belangrijk dilemma waar ook de andere MMRPs tegen aan zijn gelopen. Het gaat om de tegenstelling tussen de doelstellingen 1) vergroting van de nationale onderzoekscapaciteit en 2) de realisatie van hoogwaardig onderzoek. De eerste doelstelling wordt bereikt door het programma niet te beperken tot een kleine, elitaire groep van senior onderzoekers



die al onderzoek verricht. Ook junior onderzoekers krijgen de kans aangeboden van *learning by doing*. De tweede doelstelling wordt gerealiseerd door het financieren van hoogwaardig onderzoek waarvan de resultaten toepasbaar zijn in het beleid. Dit maakt het gebruik maken van senior onderzoekers weer onmisbaar; zij beschikken immers over de ervaring die nodig is om het kwalitatief hoogwaardige onderzoek te verrichten.

#### *Kwalitatief ontwikkelingsrelevant onderzoek*

Op basis van een analyse van REPOA's research papers kan worden geconcludeerd dat de kwaliteit van het onderzoek niet het niveau van de standaarden van de belangrijkste internationale tijdschriften had. De kwaliteit van de papers varieerde sterk; het gevolgde systeem van *peer review* heeft onderzoekers wel gestimuleerd de kwaliteit van hun papers te verbeteren. Anderzijds werd het feit erg gewaardeerd dat via deze publicaties lokatiespecifiek empirisch onderzoek onder ogen kwam van een breder Tanzaniaans en buitenlands publiek - onderzoekers en beleidsmakers.

#### *De versterking van de nationale onderzoekscapaciteit*

De verschillen tussen de relatief kleine groep ervaren onderzoekers - misschien niet meer dan 10-20 in heel Tanzania - en de veel grotere groep van junior of onervaren onderzoekers verklaren grotendeels de verschillen in kwaliteit. Voor de laatste, grote, groep vertegenwoordigt REPOA een leerschool, een laboratorium. Dit komt tot uiting in de onderzoeksresultaten, de schrijfstijl en het te publiceren of gepubliceerde product. De coaching en het mentorschap door aan REPOA gelieerde onderzoekers zijn niet altijd in staat gebleken voldoende 'reparatie-werkzaamheden' uit te voeren. Vooral de mogelijkheden die de aantrekking van ervaren onderzoekers via loket 2 in principe in dit opzicht boden, lijken onvoldoende benut te zijn geweest. Waarschijnlijk heeft de geïsoleerde projectmatige aanpak van loket 2 hier een negatievere invloed uitgeoefend dan met een meer programmatiese aanpak het geval zou zijn geweest.

Vanuit een andere invalshoek heeft REPOA als formule voor versterking van de nationale onderzoekscapaciteit goed gewerkt. De achteruitgang van de Tanzaniaanse onderzoekscultuur, als gevolg van de economische crisis van de jaren '80 en de opofferingen die met de erop volgende structurele aanpassingsprogramma's samengingen, had consequenties voor alle onderzoekers in Tanzania, zowel ervaren senior onderzoekers als onervaren en junior onderzoekers. REPOA heeft vanaf 1994/95 senior (ervaren) en junior (onervaren) onderzoe-

kers met elkaar in contact gebracht en verbonden in één netwerk. Dit gebeurde door middel van onderlinge discussies, onderlinge steun en onderlinge *review* - gesteund door training en specifieke workshops.

Belangrijke elementen bij REPOA's aanpak om onderzoeksresultaten meer te gebruiken bij de oplossing van maatschappelijke problemen waren de jaarlijkse research workshops, de creatie van een mentor- en coach systeem, en de lancering van een publicatiereeks (de research paper serie) op basis van een systeem van *peer review*. Ten behoeve van dit laatste schakelde REPOA met succes de kleine maar ervaren groep van Tanzaniaanse senior onderzoekers in, niet als supervisors of in een leraar-leerling relatie, maar als 'peer', op voet van gelijkheid. Interviews met zowel senior als junior onderzoekers hebben bevestigd dat deze werkwijze erg werd gewaardeerd.

#### *Wisselwerking tussen onderzoek en beleid*

REPOA heeft zowel veel mogelijkheden gecreëerd in de interactie tussen onderzoek en beleid als risico's aanvaard onderuit te gaan als gevolg van te weinig distantie ten opzichte van de regering of de opdrachtgever. Een onpartijdige positie-inname door REPOA werd extra bemoeilijkt door de beperkte ruimte voor onafhankelijk onderzoek in Tanzania.

Aanvankelijk vulde REPOA de vraag van de beleidstoepasbaarheid van het onderzoek in via de jaarlijkse research workshops. Deze workshops brachten de belanghebbenden bij het onderzoek (onderzoekers, beleidsmakers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, donorvertegenwoordigers enz.) bijeen. Na 1998 boden de workshops algemene presentaties van onderzoek voor een breed publiek, alsook meer besloten technische bijeenkomsten voor insiders. Geleidelijk aan verwierf REPOA een uitgesprokener positie op beleidsterrein en een grote invloed in de politieke en beleidsarena.

Verscheidene mechanismen getuigen hiervan: i) de aanname van onderzoek voor derden, ii) de secretariaatsfunctie van de *Research and Analysis Working Group*, iii) het uitzetten van onderzoek voor deze werkgroep, iv) uitbreiding van training voor meer en betere onderzoekscapaciteit (gericht op wetenschappers en onderzoekers) met training voor capaciteitsopbouw inzake beleidsanalyses, gericht op niet-onderzoekers: vertegenwoordigers van NGOs en het maatschappelijk middenveld, en overheidsfunctionarissen, v) het opzetten van een programma specifiek op het maatschappelijk middenveld gericht.

REPOA's meest controversiële rol was die van het secretariaat van de Werkgroep voor Onderzoek en Analyse. Door deze rol is REPOA in staat geweest een invloedrijke positie in te nemen in de beleidsarena - ten koste van zijn autonomie, in de ogen van velen - en een actieve rol te spelen in de productie van beleidsrelevante documenten zoals het jaarlijkse 'Poverty and Human Development Report' en de 'Poverty Assessments'.

#### *Risico van verlies van onafhankelijkheid en dus van toepassing van onderzoeksresultaten*

Door meer onderzoek op verzoek van derden uit te voeren was REPOA meer in staat in te spelen op specifieke beleidseisen en lange termijn samenwerkingsprogramma's aan te gaan met derden, inclusief buitenlandse partner-organisaties. De keerzijde hiervan is dat REPOA de kant op gaat van een consultants- of adviesbureau en zijn onafhankelijkheid op het spel zet. Ook zou uitbreiding van onderzoek voor derden met 'eigen' onderzoekers ten koste kunnen gaan van REPOA's rol als financieringsinstrument met een netwerk van onderzoekers.

Financiering van onderzoek en financiële afhankelijkheid van REPOA zijn aldus sleutelbegrippen geworden voor REPOA's toekomst als organisatie die onafhankelijk onderzoek stimuleert of financiert. Indien fondsen voor opdrachten voor derden gemakkelijker te verkrijgen zouden zijn dan 'core funding' voor REPOA's 'eerste' functie (van onderzoeksfinanciering), dan komt laatstgenoemde functie in gevaar.

Het zeker stellen van core funding voor de initiële rol van bevordering van onafhankelijk multidisciplinair onderzoek is dan ook een voorwaarde om afstand te (kunnen) houden ten opzichte van de overheid (als opdrachtgever of als partner). 'Core funding' is aldus de Achillespees van de organisatie geworden.

## **7.10 Andere door Nederland gefinancierde onderzoeksprojecten**

### **7.10.1 Algemeen**

Het is interessant om het in Tanzania gerealiseerde meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma (REPOA) te vergelijken met andere door Nederland in Tanzania gefinancierde onderzoeksactiviteiten. Daarbij is het met name interessant om dezelfde doelstellingen, criteria en kenmerken van het onderzoeksbeleid (vraaggerichtheid, *ownership* van onderzoek, capaciteitsopbouw en relatie

tussen onderzoek en beleid) onder de loep te nemen.<sup>142</sup> Hiertoe werden drie onderzoeksprojecten geselecteerd. Van de drie onderzochte projecten dateerden er twee van vóór de Onderzoeksnota van 1992. Het derde onderzoekproject was deels een consolidatie en vervolgproject van deze twee:

- Onderzoek naar boerenbedrijfsystemen in het merengebied
- Versterking Nationaal Onderzoek Boerenbedrijfsystemen
- Het Tanzania Landbouwkundig Onderzoek Programma

#### 7.10.2 Onderzoek naar boerenbedrijfsystemen in het merengebied

Dit onderzoeksproject staat in Tanzania bekend als het *National Farming Systems Research Project-Lake Zone* en is gestart in 1988. Gemakshalve zal hieraan gerefereerd worden als het project FSR-merengebied. Het DGIS heeft het gedurende veertien jaar en tot het projecteinde, in 2002, financieel gesteund met een totaal bedrag van EUR 8,8 miljoen.

De boerenbedrijfsysteembenadering van het landbouwkundig onderzoek was verordend in het Nationale Algemene Onderzoeksplan dat Tanzania en Wereldbank in 1988 overeengekomen waren. De onderzoekers in de onderscheiden agro-ecologische zones dienden deze benadering te integreren binnen hun tot dan op producten georiënteerde onderzoeksprogramma's. De boerenbedrijfsysteemaanpak en de uit het onderzoek voortvloeiende landbouwvoorlichting hadden vooral als doel de boeren in toenemende mate nieuwe technologieën te laten gebruiken ten einde de productiviteit te verhogen, met inachtneming van het natuurlijke milieu.

Deze aanpak was eigenlijk zeer sterk op onderzoek alléén gericht en erg *donor-driven*. Het hield zich in belangrijke mate bezig met technische (wat en waar) en methodologische kwesties (hoe). Onderzoeksbeheer en institutionele zaken kregen weinig aandacht.

Vanaf het midden van de jaren '90 werd erkend dat boeren en gebruikers meer te zeggen zouden moeten krijgen over de vraag welk type onderzoek gewenst is. Ook vond men in toenemende mate dat de verspreiding van onderzoeksresultaten diende te worden verbeterd. De slogan *Client Oriented Research* deed zijn intrede (zie hieronder, het project TARP-II).

---

<sup>142</sup> Gebaseerd op dossieronderzoek (geen veldbezoek). Zie ook hoofdstuk 1.

Het lange termijn doel van het project FSR-merengebied was de verhoging van de productiviteit en de duurzaamheid van het boerenbedrijf. Diverse reviews van het FSR-merengebied project, in 1991, 1994 en 1996, wezen erop dat de focus van het onderzoek vooral technisch was en te weinig naar institutionele aspecten keek. Zij wezen ook op de zwakste plek: veronachtzaming van de boer(inn)en en de gebruikers.

In de 3<sup>e</sup> fase werd het project geïntegreerd in het Tanzania Landbouwkundig Onderzoek Programma (TARP-II). De projectnaam werd gewijzigd om de grotere klantgerichtheid en sterkere vraagsturing tot uiting te laten komen (*Client Oriented Research* project). Het doel van de Nederlandse steun via TARP II was gedurende deze fase (1998-2002):

- duurzame voedselveiligheid en hogere levensstandaard, door verhoogde landbouwproductiviteit, redelijk verdeeld op microniveau (huishoudens);
- geschikte landbouwvoorlichting te ontwikkelen en een actieve acceptatie van vernieuwingen te promoten door klantgericht landbouwonderzoek op basis van een boerenbedrijfsysteem aanpak en geïntegreerde plantenvoedingsrichtlijnen;
- socio-economische studies te verrichten teneinde onder meer afzetmarkten te identificeren en een ruraal financieringssysteem te ondersteunen.

Opmerkelijk was in dit verband de persoonlijke betrokkenheid van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Tijdens zijn bezoek aan Tanzania, in 1997, betrof zijn eerste veldbezoek een onderzoeksproject. Reeds enkele uren na aankomst in het land hield hij, aan de rand van het Victoriameer, een sterk pleidooi voor klantgericht *Farming Systems Research*. Ook uit zijn aantekeningen op documentatie en latere correspondentie met de ambassade bleek dat hij wilde dat de Nederlandse ambassade - committeringsbevoegd na de Herijking en de daarmee samenhangende afschaffing van de Projecten Commissie Onderzoek - landbouwkundig onderzoek zou blijven financieren.<sup>143</sup>

### 7.10.3 Versterking Nationaal Onderzoek Boerenbedrijfsystemen

Dit project staat in Tanzania bekend als *Strengthening National Development and Coordination of Farming Systems Research*. Het startte in 1989. De totale Nederlandse financiering bedroeg ongeveer EUR 1,9 miljoen.

<sup>143</sup> Bron: Dossieronderzoek, Nederlandse ambassade, Dar es Salaam. Zie m.n. Memo 97/AR/92 van Ambassade Dar es Salaam aan DAF/MA d.d. 31 oktober 1997 en Memo ma\872\97 van DAF/MA aan R d.d. 3 november 1997, onderwerp: Tanzania/verslag werkbezoek MP en R 14-16 oktober 1997.

Het project was voor een belangrijk deel op capaciteitsopbouw en -versterking gericht. Het hoofddoel was de ontwikkeling van een nationale capaciteit om *Farming Systems Research* uit te voeren. Dit onderzoek naar boerenbedrijfssystemen diende gericht te zijn op de creatie, aanpassing en overdracht van relevante technologieën die moesten bijdragen aan een verbetering van de productiviteit, stabiliteit en duurzaamheid van de productiesystemen van arme boerenhuishoudens. De focus was derhalve de arme rurale bevolking, het beoogde middel een ervaren nationale onderzoeksstaf.

Voor de coördinatie en soepele integratie van het nationale FSR-onderzoekprogramma (in het nationale landbouw- en veeteeltonderzoek en voorlichtingssysteem) werd een Nationale Coördinatie-eenheid opgericht en de functie van Nationale Coördinator voor *Farming Systems Research* gecreëerd. Op nationaal niveau bestond deze coördinatie-eenheid uit slechts twee personen, in de verschillende agro-ecologische zones werden regionale teams gestationeerd. Deze waren zeer gevarieerd van samenstelling (grootte), professionele achtergrond (onderzoekdisciplines), type onderzoek, aantal buitenlandse technische assistentie. De nationale coördinatie-eenheid was te klein om deze regionale teams effectief te superviseren en te ondersteunen, derhalve slaagde het er niet in zijn coördinerende rol naar behoren te vervullen. Als een geheel gezien echter, nationale en regionale FSR-teams tezamen, droeg het programma echter sterk bij aan de opbouw en versterking van de nationale onderzoekscapaciteit op het gebied van *Farming Systems Research*. De aldus opgeleide en getrainde onderzoekers werden in het vervolprogramma TARP-II ingeschakeld voor het geven van trainingen.

#### 7.10.4 Het Tanzania Landbouwkundig Onderzoek Programma

Nederland droeg samen met een groot aantal andere buitenlandse donoren bij aan dit omvangrijke programma, dat officieel het *Tanzania Agricultural Research Programme*, Tweede Fase (TARP-II, 1998-2002) heette. De Nederlandse financiering vond plaats in de vorm van parallelle cofinanciering met de Wereldbank, waarbij de Nederlandse financiering de component betrof die gevormd werd door de 3e fase van het *Farming Systems Research* project (zie hierboven). De totale projectkosten bedroegen USD 46 miljoen, waarvan Nederlandse ongeveer USD 8 miljoen (inclusief bijna USD 3 miljoen voor technische assistentie) voor zijn rekening nam.

Hoofdkenmerken van TARP-II waren: i) gedecentraliseerd onderzoekmanagement, ii) klantgericht en vraaggestuurd onderzoek op basis van de 'farming systems' benadering, iii) rol van de privé-sector, iv) versterking van de relatie onderzoek-voorlichting-boer(in).

Voordat TARP-II was afgelopen ontwikkelde de in 1998 aangetreden minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Sectorale Benadering als leidraad voor Nederlandse OS-interventies. Begin 2000 stemde de Tweede Kamer hiermee in. Dit hield in dat een einde kwam aan de jarenlange Nederlandse ondersteuning van de landbouwsector inclusief het landbouwkundig onderzoek in Tanzania. In lijn met de aanbevelingen van een snel (medio 2000) georganiseerde backstopping-missie om een *exit-strategy* te formuleren, eindigde in 2003 het klantgerichte landbouwkundige onderzoek dat Nederland in Tanzania financierde.

#### 7.10.5 De kenmerken nader onderzocht

Hieronder wordt kort ingegaan op de belangrijkste kenmerken van het Nederlandse onderzoeksbeleid zoals verwoord in de Onderzoeksnota 1992 (vraag-gerichtheid, *ownership*, capaciteitsopbouw en relatie tussen onderzoek en beleid) en of en hoe deze gestalte hebben gekregen in de drie genoemde onderzoeksprojecten.

##### *Vraaggestuurd onderzoek*

De FSR projecten waren gebaseerd op het principe dat de behoeften van de arme boerenbevolking bepalend waren voor de onderzoeksagenda. In werkelijk was het de *perceptie* van deze behoeften in de ogen van de betrokken politici of de te betrekken onderzoekers, die de doorslag gaf. Aldus komt hier het inmiddels vertrouwde ‘Ganuzo-dilemma’ weer om de hoek kijken. In vergelijking met MMRPs, die ontwikkeld werden om lokaal *ownership* te ondersteunen en autonomie te bevorderen, volgden de twee FSR projecten meer het oude project-patroon, inclusief technische assistentie. Hoewel de regering van Tanzania de onderzoeksprioriteiten vaststelde (‘landbouwkundig onderzoek’), waren het de technische adviseurs - van het Koninklijk Instituut voor de Tropen - en andere buitenlandse experts (‘consultants’) die aanvankelijk de feitelijke onderzoeksagenda, de concepten en de onderzoeksmethodologie bepaalden. In de loop der jaren wonnen de ideeën achter het MMRP-concept terrein. De Nederlandse steun was er dan ook geleidelijk op gericht om de externe expertise te verminderen en tegelijk het proces van versterking van de lokale onderzoekscapaciteit te accelereren. Maar, in sterk contrast hiermee, nam in de allerlaatste fase het aantal Nederlandse technische adviseurs nog toe, in plaats van dat het afnam.

De samenwerking tussen Tanzaniaanse en buitenlandse onderzoekers verliep niet altijd even gemakkelijk en het overwicht van de buitenlandse deskundigen overschaduwde soms de relatie, maar in het algemeen waardeerden de Tanzanianen de Nederlandse technische expertise. De groeiende dialoog tussen beiden over

nationale onderzoeksprioriteiten werd ook gevoed door de inbreng van internationale organisaties en de interacties met regionale en internationale netwerken.

De Nationale Coördinatie-eenheid ontwikkelde geleidelijk een leidende positie, ook op het gebied van capaciteitsversterking - via trainingen (zie hieronder). Dit versterkte de positie van Tanzaniaanse onderzoekers bij de vaststelling en uitvoering van de onderzoeksagenda.

Op het niveau van de boerenbevolking gemeten, was de vraaggerichtheid vanaf het begin laag, hoewel er in de loop der jaren wel maatregelen werden genomen (door het project!) om de vraaggerichtheid te versterken. Zo werden er 'Boerenonderzoeksgroepen' georganiseerd teneinde de vraag van boeren beter te articuleren. Een projectevaluatie bevond echter in 1996 dat deze groepen meer gezien werden als deel van het onderzoek dan als partners in het onderzoek. Ook werd gepoogd, via uitbesteed onderzoek bij de - ook door Nederland gefinancierde - plattelandsontwikkelingsprojecten op districtniveau de vraag van boeren te versterken. Voordat deze aanpak effectief kon blijken werd de Nederlandse steun aan deze projecten beëindigd. Bij gebrek aan een interne Tanzaniaanse institutionele ontwikkeling op dit terrein is het waarschijnlijk dat Tanzania's hulpafhankelijkheid de duurzaamheid van het gehanteerde model op losse schroeven plaatst.

Samenvattend: de geringe vraagsturing van beide FRS projecten is geleidelijk en op bepaalde terreinen verbeterd, maar voordat dit proces tot volle tevredenheid kon worden afgerond kwam door het invoeren van de Sectorale Benadering door Nederland een einde aan de Nederlandse betrokkenheid bij en financiering van landbouwkundig onderzoek in Tanzania.

#### Lokaal ownership

Zoals eerder opgemerkt, leent het basisconcept van *Farmings Systems Research* zich niet goed voor nationaal of donor *ownership*. In de uitvoering in Tanzania waren het de technici en de onderzoekers van de uitvoerende instanties, het ministerie van Landbouw en het Koninklijk Instituut voor de Tropen, die de dienst uitmaakten, waarbij het opvallend is dat Nederland in de allerlaatste fase van het project zijn aantal technische adviseurs nog verhoogde. De Nederlandse technische assistentie had in de beginfase van de projecten ook de zeggenschap over de projectbegroting. Deze macht en verantwoordelijkheid verschoof tegen het einde van de jaren '90 naar de Tanzaniaanse overheid.



Op het niveau van de boerengemeenschap zou lokaal *ownership* betekend hebben dat de boer(inn)en bepaalden welk type onderzoek het nuttigst was voor hun als prioritair gevoelde behoeften en problemen. Zoals hiervoor aangegeven (zie onder 'Vraaggestuurd onderzoek') heeft de creatie van de 'Boerenonderzoeksgroepen' niet bijgedragen tot groter lokaal *ownership* op boerenniveau. Tegen het einde van de projecten leek in dit opzicht in enkele dorpen iets te veranderen. De beëindiging van de Nederlandse financiering maakte echter ook een einde aan de Nederlandse ondersteuning van deze hoopgevende initiatieven.

Samenvattend: lage score wat betreft lokaal *ownership*, onder meer gekenmerkt door een toenemende Nederlandse technische assistentie en een geringe rol van Tanzaniaanse boerengemeenschappen met daarnaast, aan de positieve zijde, een toegenomen zeggenschap van Tanzania over de projectbegrotingen.

#### Capaciteitsopbouw

Voor de Nationale Coördinatie-eenheid heeft een belangrijke rol gespeeld in de versterking van de lokale onderzoekscapaciteit. Zij organiseerde en financierde veel trainingen, zowel korte termijn als lange termijn opleidingen waarvoor onder meer FSR projectpersoneel in aanmerking kwam. Dit hield ook cursussen en workshops in het buitenland in. Daarnaast ontwikkelde de coördinatie-eenheid ook gespecialiseerde, korte termijn trainingen door middel van workshops voor onderzoekers die verspreid over het land plaatsvonden. Ruim 100 onderzoekers zijn aldus getraind. De belangrijke bijdrage van de coördinatie-eenheid werd erkend in de formulering en uitvoering van TARP-II en de rol die de eenheid daarin speelde in het geven van trainingen en cursussen. De bijdrage aan de opbouw van onderzoekscapaciteit van de FSR projecten heeft meer op individueel dan op institutioneel niveau plaatsgevonden.

De constructieve bijdrage van de Nationale Coördinatie-eenheid dient gezien te worden in het licht van een lokaal onderzoeksklimaat dat niet positief stond ten opzichte van onderzoek. De Tanzaniaanse overheid stelde ook nauwelijks middelen ter beschikking, al vormt Tanzania een uitzondering, vergeleken met andere landen in Sub-Sahara Afrika, door landbouwkundig onderzoek een van zijn zeven prioriteiten te maken in zijn armoedebestrijdingsstrategie.<sup>144</sup>

<sup>144</sup> Bron: *Poverty Reduction Strategy Paper (Government of Tanzania, October 2000)*. Hierbij dient in aanmerking te worden genomen dat Tanzania sterk donorafhankelijk is voor de financiering van zijn armoedebestrijdingsstrategie.

Samenvattend: in een omgeving die niet gunstig was voor onderzoek zijn de FSR projecten er toch in geslaagd een bijdrage te leveren aan de versterking van de lokale onderzoekscapaciteit, zij het vooral op individueel niveau. Gezien dit ongunstige onderzoeksklimaat en gelet op Tanzania's extreme donorafhankelijkheid kunnen echter vraagtekens worden gezet bij de duurzaamheid van deze behaalde resultaten.

#### *Verspreiding van onderzoeksresultaten en beleidsbeïnvloeding*

De relaties van het onderzoek en de onderzoekers met de boer(inn)en en met voorlichters waren zwak, ondanks de bij elke nieuwe fase in dit opzicht hernieuwde projectdoelstellingen. De belangrijkste knelpunten waren de organisatorische structuur en de financiële prikkels. Onderzoek en voorlichting behoorden niet alleen tot verschillende ministeries, zij opereerden ook op verschillend niveau. Daarnaast was motivatie van zowel voorlichtings- als onderzoekspersoneel zwak en het niveau van organisatie van boerengemeenschappen laag. De FSR projecten hielden hun fondsen angstvallig voor zich en uitsluitend bestemd voor onderzoeksactiviteiten. De voorlichtingsstructuren en de boerenbevolking ontbeerden voldoende fondsen om de absorptie en verspreiding van onderzoeksresultaten mogelijk te maken, de laatstgenoemden nog meer dan de eerstgenoemden. Zowel de nationale politiek als de FSR projecten zelf ontbrak het schijnbaar aan voldoende politieke wil om structurele veranderingen voor te stellen die geleid zouden (kunnen) hebben tot nauwere banden tussen onderzoekers en gebruikers van onderzoeksresultaten.

De FSR projecten focusten hun activiteiten op het boerenbedrijf en hun prioritaire problemen en behoeften, koppelden informatie terug naar onderzoekstations, en voerden aanvullend onderzoek op het niveau van de boerenbedrijven uit. Het probleem lag bij de terugkoppeling naar beleidsmakers. Interviews van de IOB-evaluatiemissie bij projectpersoneel wezen uit dat activiteiten als het bij elkaar brengen van verschillende onderzoeksresultaten en de publicatie en verspreiding van FSR onderzoek ver onder de maat waren. Ook de nationale coördinatie-eenheid bleef in het algemeen in gebreke in zijn taak onderzoeksresultaten over te dragen aan beleidsmakers.

Samenvattend: organisatorische en financiële belemmeringen maakten dat de relaties tussen onderzoekers, voorlichters en boeren zwak waren en de beleidsbeïnvloeding gering.

## 7.11 Eindconclusies

### 7.11.1 Eindconclusies - REPOA

REPOA is in de loop der jaren een succesvol meerjarig, multidisciplinair onderzoeksprogramma geworden. Het is een duidelijk gestructureerde organisatie met meerdere doeleinden en taken: onderzoek, beleidsanalyse, advisering, belangenbehartiging, training en opleiding. Tijdens de IOB-evaluatiemissie uitten meerdere geïnterviewden hun grote waardering voor de organisatie en het beheer, al werd ook de zorg uitgesproken dat de huidige beheersstructuur teveel macht zou neerleggen bij de Uitvoerend Directeur. Deze heeft aldus een spilfunctie verworven die van zeer grote betekenis is voor de richting, het succes en het voortbestaan van de organisatie. Deze bevinding doet de vraag die uit het Ganuza-dilemma naar voren komt weer in al zijn actualiteit herleven: om wiens vraag gaat het?

Het ‘Ganuzza-dilemma’ en het vraagstuk van het lokale *ownership* hebben hun stempel op REPOA gedrukt. Een belangrijk punt hierbij was de afhankelijkheid van één donor. Voor Nederland betekende deze 100% afhankelijkheid van Nederland een hele belangrijke conditie, die erop was gericht lokaal *ownership* over de onderzoeksagenda en de uitvoering ervan te realiseren en de conceptuele autonomie van het onderzoeksprogramma te garanderen. Het is hierbij paradoxaal te noemen dat de eigen identiteit die het MMRP-concept ‘het Zuiden’ bood, Tanzania - REPOA - heeft moeten bevechten. Het is hierin succesvol gebleken waardoor lokaal *ownership* over het onderzoeksprogramma werd gevestigd.

REPOA is, zoals hierboven aangegeven, meer dan een succesvolle onderzoeksfinancieringsorganisatie die junior onderzoekers onderzoeksmogelijkheden en verwante training biedt. REPOA voert ook ‘eigen’ onderzoek uit, met ‘eigen’ onderzoekers, die onderzoek op eigen initiatief of op verzoek van derden doen. Hiermee heeft REPOA nationaal een sterke reputatie verworven. De keerzijde van de medaille is dat ‘consultancy-werk’ de onafhankelijkheid van REPOA in gevaar brengt. Dit geldt in nog sterke mate voor de rol die REPOA op verzoek van de Tanzaniaanse regering speelt in de monitoring van haar armoedebestrijdingsbeleid (PRSP).

Door zijn diversificatie heeft REPOA meer dan de andere MMRPs een samenwerking tussen ‘Noord’ en ‘Zuid’ gerealiseerd. Hierdoor is REPOA veel minder een geïsoleerde organisatie geworden dan de overige MMRPs, wat ook gunstige gevolgen heeft gehad voor de opbouw en uitbouw van nationale en internationale netwerken.

In Tanzania is op deze wijze een meerjarig multidisciplinair onderzoeksprogramma tot stand gekomen dat in diverse opzichten erg verschilde van de andere MMRPs. Dit wijst erop dat het MMRP-concept in de praktijk minder een 'blueprint' vormde dan vaak werd gedacht. De ervaringen met REPOA tonen, evenals die met sommige andere MMRPs, dat er spanningen bestaan tussen verschillende kenmerken en doelstellingen van het concept dat ten grondslag ligt aan deze programma's:

- vraaggerichtheid vs autonomie;
- de ontwikkeling van lokale onderzoekscapaciteit vs de realisatie van hoogwaardig onderzoek;
- conceptuele vs financiële duurzaamheid.

Laatstgenoemde tegenstelling is vanzelfsprekend van groot belang voor de toekomst van REPOA. De bescherming van het concept door het DGIS-onderzoeksbureau en het hieruit voortvloeiende beleid om REPOA te willen afschermen - van onderzoekers, financiers en beleidsmakers uit het 'Noorden' - betekenden dat in de praktijk de conceptuele duurzaamheid van het MMRP-concept belangrijker werd gevonden dan de financiële duurzaamheid van de gecreëerde organisatie.

Het begin 2004 officiële Nederlandse besluit om financiering en beheer van de MMRPs door 'Den Haag' te stoppen dreigde aanvankelijk desastreuze consequenties te hebben voor REPOA. Een extra complicatie hierbij was de terzijde geschoven positie van de Nederlandse ambassade in Dar es Salaam. Als gevolg hiervan was kennis binnen de Nederlandse ambassade over REPOA relatief beperkt en oppervlakkig. Het was echter te danken aan de positieve reputatie die REPOA genoot in Tanzania dat zowel de Nederlandse ambassade als andere lokale financieringsbronnen bereid bleken het voortbestaan van REPOA te continueren via een multidonor 'basketfinanciering' waarover eind 2005 overeenstemming werd bereikt.

#### **7.11.2 Eindconclusies - De relaties tussen REPOA en de andere onderzoeksprojecten**

Zo zij er al geweest zouden zijn, zijn de relaties tussen de *farming systems research* projecten en REPOA moeilijk aantoonbaar. Beide door Nederland ondersteunde landbouwkundige onderzoeksprojecten functioneerden reeds een aantal jaren voordat REPOA werd gecreëerd. Hier valt de overeenkomst tussen Tanzania en Mali op.

Ook speelde in beide landen het Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT) een belangrijke rol in de technische ondersteuning van de landbouwkundige onderzoeksprojecten. In zowel Tanzania als Mali evolueerden deze projecten van sterk donor- en aanbodgestuurd naar meer vraaggestuurd, een grotere rol van lokale onderzoekers en meer aandacht voor de toepassing van onderzoeksresultaten door een sterkere link tussen onderzoekers, voorlichters en boer(inn)en.

De kenmerken van de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's die in de loop der jaren opgenomen werden in het landbouwkundige onderzoek in Tanzania zijn dan ook eerder het gevolg van overdracht van inzichten, attitudes en ervaringen van zowel de Nederlandse technische assistentie als de Nederlandse financierders (het DGIS en met name het Onderzoeksbureau / de Onderzoekskoördinator en de Project Commissie Onderzoek) dan een 'kruisbestuiving' door Tanzaniaanse onderzoekers waarbij REPOA een rol speelde. Nederland heeft een grotere en actievere rol gespeeld in de promotie van relaties tussen onderzoekers, voorlichters en boeren dan Tanzania, dat heeft nagelaten structurele organisatorische veranderingen, die bepaalde belangrijke belemmeringen hadden kunnen opheffen, door te voeren.

### 7.11.3 Eindconclusies - De andere onderzoeksprojecten

In het algemeen is de score van de drie onderzochte projecten op de vernieuwende kenmerken van de Onderzoeksnota van 1992 niet gunstig. Lokaal *ownership* scoorde laag met uitzondering van Tanzaniaans zeggenschap over projectbegrotingen. Het gebruik van onderzoeksresultaten was gering door de zwakke relaties tussen onderzoekers en eindgebruikers (voorlichters en boeren), een gevolg van organisatorische en financiële belemmeringen. Ook de beleidsbeïnvloeding was gering. Lokale onderzoekscapaciteit werd weliswaar versterkt, maar vooral op individueel en veel minder op institutioneel niveau. Positieve tendensen, zoals een toenemende aandacht voor vraaggestuurd onderzoek, kwamen ten einde met de beëindiging van de Nederlandse betrokkenheid bij landbouwkundig onderzoek als gevolg van het invoeren van de Sectorale Benadering en de keuzes die dit met zich meebracht.



## 8 Vietnam<sup>145</sup>



### 8.1 Vietnam en Nederland

#### *OS-relatie met Nederland*

Vietnam is sinds 1997 een structurele ontvanger van Nederlandse bilaterale ontwikkelingsfondsen. Vanaf 1976 had Nederland een ambassade in Vietnam. Deze werd in 1988 gesloten, maar in 1993 weer heropend. Nederland behoort tot de tien belangrijkste buitenlandse investeerders in Vietnam en is een middelgrote donor. Sinds 2005 heeft de Nuffic een *Netherlands Education Support Office* in Vietnam om Nederland als onderwijjsland te presenteren.

De Nederlandse bilaterale hulp aan Vietnam werd in 1994 hervat. Vietnam behoorde aanvankelijk tot de groep van zg 'transitielanden', maar is nu een regulier partnerland. Het Nederlandse hulpprogramma omvat algemene begrotingssteun, bijdragen aan goed bestuur en steun aan waterbeheer en milieubescherming, gezondheidszorg. De nadruk in de sectorale OS-relatie ligt op kennisoverdracht/training en advisering gericht op versterking van de lokale capaciteit. Vietnam

<sup>145</sup> Gegevens in dit hoofdstuk zijn grotendeels gebaseerd op het evaluatierapport *Het Meerjarige Multidisciplinaire Onderzoeksprogramma in Vietnam - 'Vietnam - Netherlands Research Programme' 1992- 2004*, door dr John Kleinen (2004).

heeft ook toegang tot het ORET-programma. De Nederlands hulp bedroeg in 2005 EUR 29,8 miljoen.

Het bezoek van premier Phan Van Khai aan Nederland in 2001 vormde een tegenbezoek voor het bezoek van de Nederlandse minister-president aan Vietnam in 1995. Verschillende Nederlandse bewindslieden en ook leden van het Koninklijk Huis hebben het land sinds 1990 bezocht, waaronder de minister voor Buitenlandse Zaken (2004) en staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat, alsmede enkele bedrijfslevenmissies.

### Box 8.1 Vietnam

*Vietnam heeft door zijn woelige geschiedenis wereldwijde bekendheid verworven. Diverse grootmachten hebben eeuwenlang geprobeerd het kleine gebied in Zuidoost Azië aan zich te onderwerpen, eerst de grote noorderbuur China en daarna vanaf het midden van de 19e eeuw Frankrijk. In de jaren '60 en '70 van de 20e eeuw werd het land speelbal in de Koude Oorlog tussen de Verenigde Staten enerzijds en China en de Sovjet-Unie aan de andere kant. Formeel is Vietnam sinds 1954 onafhankelijk, maar het duurde tot midden jaren '70 voordat het zuiden en het noorden, die arbitrair langs de 17e breedtegraad gescheiden waren, weer verenigd werden. Op 2 juli 1976 is de Socialistische Republiek Vietnam gevormd, met de communistische partij (CVP) aan het hoofd en het leger als machtsinstrument van de politiek.*

*Sinds het einde van de Koude Oorlog streeft de regering van Vietnam naar toenaadering tot het westen en naar economische liberalisering. Met 7% economische groei per jaar en een daling van het percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft van 58% in het midden van de jaren '90 naar 27% rond het jaar 2000, wordt Vietnam door de buitenwereld een 'opmerkelijk succes' genoemd. In absolute termen betekent dit dat in nog geen tien jaar tijd 20 miljoen mensen, op een bevolking van 80 miljoen, uit een diepe armoedesituatie zijn gehaald. Struikelblok in Vietnam is het politiek-bestuurlijke systeem dat er onvoldoende in slaagt om de staatssector te verkleinen en dat op grote schaal corruptie opwekt. Corruptiebestrijding staat weliswaar op de officiële agenda, maar volgens veel Vietnamezen ontlopen de 'tijgers' hun staf en worden de 'katten' gepakt. Ondanks verbeteringen op het gebied van de mensenrechten krijgen Vietnamese dissidenten nog steeds buitensporige gevangenisstraffen opgelegd.*



## 8.2 Sociaal-wetenschappelijk onderzoek in Vietnam

Vanouds staat onderwijs hoog aangeschreven in Vietnam. De Vietnamese keizers selecteerden hun ambtenaren al op basis van een streng examensysteem. De positie van ambtenaren ten opzichte van een hogere autoriteit was ongeveer dezelfde als die van Vietnamese kinderen tegenover hun vader, als leerlingen tegenover hun leermeesters.

Het zuiden en het noorden van het land hadden in de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw totaal verschillende onderwijssystemen. In de Republiek van Zuid-Vietnam was het onderwijs op Franse en Amerikaanse leest geschoeid, terwijl de Democratische Republiek Vietnam de onderwijsmodellen uit de Sovjet Unie tot voorbeeld nam. Dat deed de regering in Hanoi na 1975 ook in het gebied ten zuiden van de 17<sup>e</sup> breedtegraad. Dit systeem heeft tot een hoge alfabetiseringsgraad onder de Vietnamezen geleid, ruim 93% van de bevolking boven de tien jaar kan lezen en schrijven. Voor het overige wordt de op marxistisch-leninistische doctrines gestoelde onderwijspolitiek als een mislukking beschouwd. Sinds 1992 is er een wet van kracht, die individuele zelfontplooiing van kinderen meer centraal stelt en die door de invoering van school- en collegegelden een breuk met het centraal gefinancierde en gratis toegankelijke onderwijsstelsel betekende. Het gevolg van de wet was een volledige reorganisatie van het onderwijsstelsel, inclusief de universiteiten.

Universiteiten in Vietnam zijn primair verantwoordelijk voor onderwijs. Met alle andere onderwijsinstellingen vallen zij onder het ministerie van Onderwijs en Training (MOET). De onderzoeksinstituten daarentegen opereren direct onder het kabinet. De belangrijkste zijn het Nationaal Centrum voor Natuurwetenschappen en Technologie (NCNST) en het Nationale Centrum voor Sociale Wetenschappen en Humaniora (NCSSH). Beide zijn recent tot nationale academies gepromoveerd. De academies worden geacht fundamenteel onderzoek te doen, zij het naar hun aard strikt gescheiden in natuurwetenschappelijk en medisch aan de ene kant en sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan de andere kant. Zowel universiteiten als academies hebben de laatste jaren een zekere mate van autonomie verworven, maar de educatieve en culturele sectoren van de samenleving blijven nog belangrijke aandachtspunten van het door de Communistische Partij Vietnam aangestuurde overheidsbeleid.

De grotere autonomie brengt een aantal nevenverschijnselen met zich mee. Zo is er een duidelijke groei waarneembaar van semi-onafhankelijke onderzoekscentra die vooral met buitenlandse donoren werken, en van privé scholen die onder auspiciën van buitenlandse instellingen worden opgezet, zoals de Saigon campus van het *Royal Melbourne Institute of Technology*. De laatste floreren mede omdat veel Vietnamezen bereid zijn om grote bedragen uit te geven om het begeerde onderwijs te krijgen. Ook is er een trend om onderzoekscentra op te zetten, zowel aan universiteiten als aan de academies, die dienen als facilitaire instellingen voor contractonderzoek van de regering en van buitenlandse donoren. Dit gebeurt om niches te creëren binnen de één-partij staat waar de overheid minder bemoeienis mee heeft. Zij kunnen in de Vietnamese samenleving echter slechts functioneren dank zij de politieke connecties met het 'systeem' of dankzij invloedrijke personen die zich een zekere mate van onafhankelijkheid hebben verworven via familie of politieke netwerken. Een laatste vermeldenswaard fenomeen is dat elk ministerie en elk zichzelf respecterende staatsinstelling, zijn eigen R&D afdeling heeft, die nationale en internationale onderzoeksprojecten probeert binnen te halen. Zo is ook binnen het ministerie voor Wetenschap, Technologie en Milieu (MOSTE) het Nationaal Instituut voor Wetenschappelijke en Technologische Planning ontstaan, (NISTFASS, later NISTPASS) ontstaan.<sup>146</sup>

De vraag naar sociaal-wetenschappelijk onderzoek wordt steeds groter vanwege de snelle economische groei, die demografische veranderingen en nieuwe sociale en ecologische problemen met zich meebrengt. Diverse politieke rapporten en beleidsdocumenten (zoals bijvoorbeeld de *Comprehensive Poverty Reduction Growth Strategy*, 2003) benadrukken het belang van een wetenschappelijk basis voor formulering van beleid. Het verlaten van het model van de socialistische planeconomie, in het begin van de jaren '80, leidde tot een grotere vrijheid en actieradius van wetenschappelijke activiteiten, maar bracht ook een enorme druk met zich mee om de erfenis van het verleden af te schudden en een moderne onderzoeks- en daarmee verbonden onderwijssector te ontwikkelen.

Deze situatieschets laat zien dat externe steun bij het ontwikkelen van wetenschappelijk onderzoek Vietnam goed van pas komt. De capaciteit voor het doen van onderzoek was begin jaren '90 uiterst beperkt en de gebruikte methodologie ouderwets en top-down. De meeste onderzoekers waren opgeleid in de voormalige Sovjet Unie en hadden geen kennis van kwalitatief onderzoek. Sociale problemen

---

<sup>146</sup> De F van NISTFASS was aanvankelijk voor 'forecasting', een wat ongelukkige term uit het Vietnamees vertaald; deze is nu vervangen door de P van 'planning'.

werden vooral kwantitatief en technisch benaderd. Uitwisseling met de internationale onderzoeksgemeenschap zou Vietnamese onderzoekers kunnen helpen om de conceptuele en methodologische aspecten van onderzoek te verbeteren; er was een wereld te winnen.

### 8.3 Het Vietnamees - Nederlands Onderzoeksprogramma (VNRP) - Algemeen overzicht en Kerngegevens

#### Box 8.2 Het Vietnamees - Nederlands Onderzoeksprogramma (VNRP)

De oriëntatiebezoeken startten in 1992. Het Vietnamees-Nederlands Onderzoeksprogramma VNRP begon in 1994. Een tweede fase volgde van 1997-2006. De totale Nederlandse bijdrage aan het programma bedroeg EUR 4,0 miljoen (1992-2006).

#### Algemeen overzicht

Het meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma in Vietnam heet het Vietnam-Netherlands Research Programme: VNRP. Het is ondergebracht bij het ministerie van Wetenschap en Technologie en Milieu.

Het VNRP is in 1994 gestart, na verschillende oriëntatie- en formuleringsmissies (1992-94). De missies werden uitgevoerd door medewerkers van het onderzoeksbureau van het DGIS, vaak vergezeld van een lid van de RAWOO (Raad van Advies inzake het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking).

De eerste fase van het programma werd in 1997 gevolgd door een tweede fase van vier jaar die verlengd werd tot 2004. Omdat er na 2001 geen nieuwe projecten waren gestart beschikte het VNRP over voldoende financiële middelen om niet onmiddellijk in grote problemen te komen na het Nederlandse besluit om de financiering en het beheer van het MMRP-programma door 'Den Haag' te beëindigen (februari 2004). Vervolgens werd besloten tot een budgetneutrale verlenging van het VNRP-programma, tot medio 2006.

## Kerngegevens VNRP

### Geschiedenis

<b>Oriëntatiefase</b>	
Februari 1991	Eerste identificatiemissie DGIS
Juni 1991	Tweede identificatiemissie DGIS
<b>Vorbereidings- en formuleringsfase</b>	
Juni 1992	Workshop met SCS en SAREC
December 1992	Workshop met SCS
Juni 1993	Formuleringsmissie VNRP
<b>Uitvoeringsfase I</b>	
1994-97	Eerste fase
Maart 1997	Review missie
<b>Uitvoeringsfase II</b>	
1997-2004	Tweede fase
Maart/april 1997	Workshop tweede fase
December 1999	Workshops in NVN en ZVN
September/ oktober 2000	Workshops in Hanoi en HCMC

### Uitgaven

Fase	EUR ('000)	%
Oriëntatie, voorbereidings- en formuleringsfase	112,9	2,9
Uitvoeringsfase I (1994-1997)	945,6	24,4
Uitvoeringsfase II (1997-2005)	2.473,7	63,8
Totaal *	3.875,4	100

\* inclusief overige kosten zoals external midterm review (EUR 5.500) en ondersteuning van het secretariaat (EUR 313.200)

## 8.4 De totstandkoming van het programma

### 8.4.1 De oriëntatiefase 1991-93

Al voor het verschijnen van de beleidsnota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* in juni 1992, werden de mogelijkheden voor een MMRP in Vietnam onderzocht. De keuze voor Vietnam paste in de strategie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking om de banden met het land te gaan versterken. Na de hereniging van het noorden en zuiden van Vietnam in 1976 verliepen de relaties met Nederland aanvankelijk vooral via solidariteitsgroepen en wetenschappelijke instellingen.

Formele betrekkingen kwamen nauwelijks van de grond vanwege de Vietnamese bezetting van Cambodja en de zorgelijke mensenrechtensituatie in het land zelf. In 1990 werd besloten tot ontwikkelingssamenwerking op een beperkt aantal terreinen, plattelandsontwikkeling, milieu, vrouwen en ontwikkeling, gezondheidszorg, onderwijs en training. Na een stevig debat met de Tweede Kamer, die niet wilde dat Nederland in de Mekong-delta, dus ook Vietnam, een bilateraal programma zou opstarten,<sup>147</sup> werd Vietnam toch een van de landen voor het nieuwe onderzoeksbeleid. Dat ging in tegen het in de onderzoeksnota geuite voornemen om de MMRPs alleen in de Programma-, Regio- en Sectorlanden (PRS-landen) op te zetten; Vietnam behoorde niet tot deze groep.

Op instructie van de minister werd de verkennende missie van het Speerpunt Onderzoek in 1991 zoveel mogelijk 'incognito' uitgevoerd. De betreffende beleidsmedewerker schreef later dat het onmogelijk was gebleken om in Vietnam contacten te leggen met onderzoeksinstituten zonder medeweten en bemiddeling van overheidsinstanties. Het eerste contact werd gevolgd door een serie bezoeken van Nederlandse beleidsmedewerkers en wetenschappers aan Vietnam. Als onderdeel van de oriëntatie werden in 1992 twee workshops georganiseerd door actoren die later een belangrijke rol in het programma zouden gaan spelen, het *State Committee of Sciences* (SCS, later omgevormd tot MOSTE - het ministerie van Wetenschap, Technologie en Milieu) en dr Nguyen Ngoc Luu verbonden aan het *Institute of Social Studies* (ISS) in Den Haag. De workshops gingen vooral over de onderzoeksagenda en over de wijze van beheer van het nieuwe programma, dat in de wandelgangen al de naam *Vietnam-Netherlands Research Programme* (VNRP) kreeg. Er waren vier onderzoeksgebieden geïdentificeerd: 1) economie in transitie, 2) milieu, 3) rurale ontwikkeling, en 4) vrouwen en ontwikkeling.

Tijdens de workshops werd van Nederlandse zijde voorzichtig geopereerd, te voorzichtig volgens de RAWOO waarnemer. Hij uitte kritiek op de slechte leiding van discussies en sprak over het wegpoetsen van uiteenlopende standpunten die de Vietnamese wetenschappers in hun *position papers* lieten zien, omdat door de organisatoren 'confrontaties in de Vietnamese context niet wenselijk' werden geacht. Ook vond hij dat men 'om aan het 'Ganuzza-dilemma' in eigen land te ontsnap-

<sup>147</sup> Na de breuk in de hulprelatie tussen Nederland en Indonesië drong minister Pronk aan op een bilaterale relatie met Vietnam, hetgeen de Tweede Kamer onwenselijk achtte vanwege het reeds grote aantal landen (56) waaraan Nederland hulp verleende. Met het aannemen van de motie van Van Leyenhorst en De Hoop Scheffer sprak de Kamer uit dat er onvoldoende argumenten waren om een bilateraal programma te starten met de Mekong regio (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21813, nr 18 en 221800V, nr 49). Vietnam werd toegevoegd aan de lijst landen met minder reguliere hulp.

pen, de besluitvorming naar landen in het Zuiden verplaatst, waar het proces van prioriteiten stellen een machtsspel is, net zoals overal in de wereld.<sup>148</sup>

#### 8.4.2 De formuleringsfase 1993-94

Het vinden van een samenwerkingspartner buiten de gevestigde structuren om bleek onmogelijk. Tijdens de formuleringsmissie van juni 1993 stelde het Speerpunt Onderzoek voor om het beheer van het VNRP toe te vertrouwen aan het *Institute for Science Management* (ISM) dat het al tijdens het verkenningsbezoek in 1991 had leren kennen. Het ministerie van Wetenschap, Technologie en Milieu, MOSTE, ging daarmee niet accoord, ook al viel dit instituut onder haar toezicht. Het ministerie wilde zelf de overeenkomst met het DGIS sluiten, omdat er, zoals sommigen analyseerden, veel geld te verdienen is met het beheer van projecten. Het DGIS wilde geen overeenkomst met het Vietnamese ministerie vanwege het ontbreken van formele bilaterale relaties. Bovendien vreesde het Onderzoeksbureau dat met het plaatsen van het programma bij het ministerie alleen door de overheid gewenste instellingen toegang zouden krijgen, terwijl het uitgangspunt van een MMRP juist was dat een groot aantal instituten moest kunnen meedoen. Hoewel Vietnam beloofde te onderzoeken of er een stichting kon worden opgericht, leidden de verschillen van mening tot een patstelling die een voortijdig einde maakte aan de formuleringsmissie van juni/juli 1993.

De weg uit de impasse werd geëffend door de minister van Wetenschap met een brief waarin hij schreef het programma snel te willen beginnen en de hulp van dr Luu te willen inroepen. Deze zou zich voor enkele jaren in Vietnam vestigen als coördinator van het samenwerkingsproject tussen het ISS en de economische universiteiten van Hanoi en Ho Chi Minh stad. Dr Luu was voor beide partijen acceptabel.

Het secretariaat werd toch ondergebracht bij het ministerie van Wetenschap, Technologie en Milieu (MOSTE), meer specifiek bij het Nationale Instituut voor Wetenschappelijke en Technologische Planning (NISTPASS) van dat ministerie. Het ISM was afgefallen als kandidaat, omdat het, zoals gezegd, voor MOSTE niet aanvaardbaar was, maar ook omdat het DGIS het vertrouwen erin hadden verloren nadat de directeur van het instituut was afgetreden. NISTPASS, daarentegen, was meer acceptabel geworden vanwege nieuw leiderschap. Het secretariaat stond onder inhoudelijk gezag van een voor het MMRP opgerichte Stuurgroep.

---

<sup>148</sup> Verslag van de RAWOO missie, bijlage bij memo DST/SO 152/93.

Zo kon dan begin 1994 een overeenkomst getekend worden, waarbij het niet onbelangrijk was dat inmiddels een Nederlandse ambassade in Hanoi geopend was en Vietnam in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking de status van transitie-land verworven had, waardoor de hulp verbreed kon worden. De overeenkomst betrof een project voor twee jaar, tot 1 januari 1997, met een evaluatie halverwege 1996. Voor elk jaar werd door het DGIS USD 500.000 beschikbaar gesteld.

Het nieuwe programma stond voor grote uitdagingen, omdat de kenmerken van een MMRP haaks stonden op de Vietnamese situatie. Sociale wetenschappen waren slechts rudimentair ontwikkeld, en het begrip multidisciplinair onderzoek was in Vietnam onbekend. Er was geen coherente database, omdat de meeste onderzoeksinstituten deel van een ministerie waren en er een algemeen gebrek aan coördinatie was.

De inbedding van het VNRP in een ministerie was geen ideale constructie, maar kennelijk was er toen het VNRP begon geen andere optie vanwege het in Vietnam bestaande krachtenveld. Het betekende dat *local ownership* slechts in beperkte zin bestond: het VNRP was weliswaar een volledig Vietnamese organisatie, maar er was vooralsnog geen sprake van een breed draagvlak van academici, vertegenwoordigers van overheid en NGOs.

## 8.5 Doelstellingen en thema's

Het doel van het Vietnamees-Nederlandse Onderzoeksprogramma was het financieren van strategisch actieonderzoek ten behoeve van armoedebestrijding, waarbij vooral participatief onderzoek voor subsidie in aanmerking zou komen. Thema's in de eerste fase waren i) economische hervorming en ontwikkeling, ii) rurale ontwikkeling, iii) milieu, en iv) vrouwen en ontwikkeling. De laatste drie sloten direct aan bij de prioriteiten van het Nederlandse OS-beleid in die tijd.

Het is van belang te constateren dat de katalyserende rol van de MMRPs, zoals deze in de onderzoeksnota van 1992 wordt genoemd, niet als doelstelling van het VNRP is opgenomen, noch in de eerste, noch in de tweede fase.<sup>149</sup>

In de tweede fase werd het onderzoek onder één noemer gebracht: duurzame rurale ontwikkeling. Die keuze was niet zo vreemd tegen de achtergrond van de kernopdracht van het NISTPASS, namelijk de coördinatie van een door de regering

<sup>149</sup> Dit geldt voor alle MMRPs, zowel de vier die zijn geëvalueerd als de andere vijf.

gefinancierd nationaal plattelandontwikkelingsprogramma. Ook de geografische focus verschoof in de tweede fase naar de zogenaamde ‘kernegebieden’, te weten het noorden van Centraal Vietnam (de arme provincies Quang Tri, Quang Binh, Ha Tinh en Nghe An), de economisch voortvarende Mekong-delta en de Centrale Hooglanden waar zich eind jaren ’90 grote problemen voordeden tussen minderheidsgroepen en immigranten. Richtte het onderzoek zich in de eerste fase vooral op de economische innovatie en ontwikkeling in het noorden, in de tweede fase kwam de focus te liggen op plattelandproblemen, met name in centraal en zuid Vietnam. Ook dit was conform de lijn van NISTPASS, die haar focus steeds meer had verlegd naar gebieden waar de bevolking te lijden had van verslechterende levensomstandigheden als gevolg van migratie, ontbossing en sociaal-economische veranderingen.

## 8.6 Uitvoering

### 8.6.1 Algemeen

Op verzoek van de Vietnamese partner werd in het *Memorandum of Understanding* van 1994 vastgelegd dat onderzoeksvorstellen na goedkeuring door de Stuurgroep aan Nederland zouden worden voorgelegd, niet om ze opnieuw te beoordelen, maar om het oordeel van de Stuurgroep te bekrachtigen. Wanneer het programma naar wens zou verlopen, zo was de afspraak, zou de beslissing tot financiering geheel door de Stuurgroep worden genomen. Dit was sinds 2000 het geval.

Naast het financieren van onderzoek werden er vanaf het begin ook voorzieningen getroffen voor begeleiding van onderzoekers bij het maken van onderzoeksvorstellen en voor training in onderzoeksmethoden en technieken. Ook voor het aanschaffen van literatuur en voor documentatie waren fondsen beschikbaar.

In het najaar van 1994 deed het VNRP een eerste ‘*call for proposals*’, die resulteerde in 427 voorstellen. Uiteindelijk werden er 21 goedgekeurd. De tweede oproep in april 1995 leverde 207 voorstellen op; 19 werden gehonoreerd. Het patroon van voorrondes en selectieprocedures bleef door de jaren heen hetzelfde. Tussen 1994 en 2001 werden er 1036 voorstellen ingediend, waarvan er in totaal 128 zijn goedgekeurd, bijna 13%. Na 2001 zijn er geen nieuwe oproepen voor projectvoorstellen meer uitgegaan.

#### *Criteria en procedures*

Volgens onderzoekers van het eerste uur kwamen alle oproepen binnen via de directies van hun instellingen; ook in de *VNRP Newsletter* waren zij te vinden.



Criteria voor beoordeling van de voorstellen waren: 1) de inhoud van het onderzoek moet passen binnen de VNRP onderzoeksprioriteiten; 2) wetenschappelijk gehalte moet voldoende zijn, met een uitgewerkte objectieve theorie en methodologie, bij voorkeur interdisciplinair en vergelijkend van karakter; 3) de onderzoeksresultaten moeten bruikbaar en toepasbaar zijn, door bijdrage aan kennis en/of oplossing van problemen, en duidelijk identificatie en participatie van doelgroepen; en 4) het voorstel moet een indicatie geven van de praktische uitvoerbaarheid, geografische regio, tijdsplan, periodieke monitoring en einddatum, ondersteuning van het instituut waar de onderzoeker werkt.

Na een eerste toetsing door het secretariaat werden de voorstellen door drie experts beoordeeld op basis van de genoemde criteria. Hun oordeel werd voorgelegd aan de Stuurgroep die inhoud en budget goedkeurde, daarbij rekening houdend met een evenwicht tussen de vier prioritaire onderzoeksgebieden. De besluiten werden volgens afspraak gepresenteerd aan de Nederlandse ambassade op basis van *no objection*. Als deze een maand na ontvangst van de lijst geen reactie had gegeven, was die definitief en werd met de projectleider een contract gesloten.

Een voor Vietnam tamelijk nieuwe procedure was dat een projectleider alleen financiering ontving na het indienen van tussentijdse rapportages waaruit zou blijken dat het onderzoek voortgang had geboekt. Het secretariaat van het VNRP ging regelmatig op veldbezoek om de uitvoering van het project te bekijken en waar nodig assistentie te verlenen. Op basis van deze bezoeken bracht het secretariaat ook adviezen uit aan de Stuurgroep om projecten te beëindigen. De wijze van werken van het secretariaat was nogal technocratisch en kwantitatief wat o.m. blijkt uit de overzichten die het maakte: van het aantal boeken dat was verzameld als studiemateriaal, van het aantal pagina's daarin dat gebruikt was, van het aantal georganiseerde seminars en het aantal studierapporten.

De ontvangst en evaluatie van de onderzoeksresultaten ging als volgt. De bevindingen werden gepresenteerd in een seminar met leden van de Stuurgroep, van de Vietnamese wetenschappelijke gemeenschap, beleidsmakers en eindgebruikers. Daarna werd het rapport ter beoordeling voorgelegd aan twee experts, op basis waarvan de Stuurgroep haar eindoordeel over het onderzoek gaf.

#### *Geografische spreiding*

Vanaf het begin was er een redelijk goede spreiding van de onderzoeksvoorstellen over de regio's, een belangrijk punt in de Vietnamese context. Een

neveneffect daarvan was dat er weinig samenhang bestond en er eerder sprake was van een aantal losse projecten dan van een onderzoeksprogramma. Het Onderzoeksbureau heeft regelmatig gepleit voor het bij elkaar brengen van onderzoekers van bepaalde regio's en thema's, om meer samenhang te creëren. Ondanks de concentratie van thema's in de tweede fase, bleef de ruime geografische spreiding gehandhaafd. Wel spitsten de onderzoeken zich toe op de *remote areas*, dat zijn gebieden waar minderheden leven.

### 8.6.2 De evaluaties van 1996 en 1997

De evaluaties die in 1996 en 1997 zijn uitgevoerd geven een beeld van de prestaties van het programma in de beginjaren. De eerste was een interne evaluatie gedaan door secretariaat en de Stuurgroep, de tweede betrof de evaluatie van het VNRP in het kader van de *joint reviews* van de MMRPs (zie hoofdstuk 4).

De interne evaluatie concludeerde dat het VNRP goed was aangeslagen in Vietnam, veel steun had gekregen van Vietnamese onderzoekers, en dat het een bijdrage leverde aan het ontwikkelen van de onderzoekscapaciteit in het land. Wel signaleerde men een conflict tussen enerzijds de noodzaak om onderzoekscapaciteit te versterken en anderzijds de eis van kwalitatief goed onderzoek. Als prioriteit gegeven zou worden aan jonge onderzoekers, zo werd gezegd, dan zou het lang duren voordat de gewenste kwaliteit zou zijn bereikt. Men constateerde ook dat het aantal voorstellen hoog en de kwaliteit laag was, en dat assistentie op het gebied van methodologie verhoogd zou moeten worden. Projectleiders hadden vaak moeite met methoden van onderzoek, met surveys, interviews, participatie, e.d.

In het kader van de *joint review* van de MMRPs werd enkele maanden later een evaluatie uitgevoerd door een collega van de MMRP in India, een stafid van het DGIS-onderzoeksbureau en de vice-president van het *Vietnamese Institute for Economic Management*. Dit externe team stemde in met de bevindingen van het interne rapport. Het team benadrukte dat onderzoekers door hun opleiding in de voormalige Sovjet Unie en Oost-Duitsland niet bekend waren met in het westen gangbare theorieën over ontwikkeling en transitie-economieën en evenmin met kwalitatieve onderzoeksmethodologieën en participatieve wijzen van onderzoek. Het team had positieve reacties gekregen van projectleiders over de rol die het VNRP speelde bij het doorgeven van nieuwe onderzoeksmethoden. Het *review* team vond overigens wel dat het secretariaat onvoldoende was uitgerust om naast de directe ondersteuning van onderzoeksprojecten, andere componenten van het programma te ontwikkelen zoals onderlinge uitwisseling van ervaringen van onderzoekers. Over de vraaggerichtheid van het programma was het *review* team niet helemaal

te spreken. Bij de formulering van het onderzoek waren de eindgebruikers niet geconsulteerd, al was er wel sprake van een zekere uitwisseling tijdens het onderzoek met lokale autoriteiten, volkscomité's e.d. Op het niveau van het programma als geheel, bijvoorbeeld bij het bepalen van de agenda, was de rol van niet-wetenschappers erg onduidelijk.

### 8.6.3 Capaciteitsopbouw

Aan het begin van de tweede fase waren bovengenoemde punten onderwerpen van gesprek tussen het VNRP secretariaat, de plaatselijke coördinator en het Onderzoeksbureau. Er werd geconstateerd dat er nauwelijks sociale wetenschappers in het programma figureerden, dat onderzoekers eerder politieke en administratieve dan wetenschappelijke functies bekleedden, en dat het VNRP nog steeds onder grote invloed stond van de overheid. Van Nederlandse kant werd aangedrongen op een goed trainingsprogramma voor het versterken van de onderzoekscapaciteit.

Tussen 1999 en 2003 zijn er zes cursussen gehouden, driemaal een 15-daagse cursus over 'Onderzoek naar duurzame plattelandsontwikkeling' in verschillende delen van het land (totaal 248 deelnemers), een vijfdaagse cursus voor projectleiders over onderzoeksmethodologieën inzake plattelandsontwikkeling (31 deelnemers), en tweemaal een vijfdaagse cursus over participerend onderzoek (totaal 36 deelnemers). De laatstgenoemde cursussen werden gegeven door een Nederlandse consultant die ook betrokken was bij het Nicaragua MMRP. Er werd aan deelgenomen door projectleiders, die de cursus volgden aan de hand van hun eigen onderzoek. De cursus voorzag, volgens alle betrokkenen, in een grote behoefte aangezien de onderzoekers niet erg vertrouwd waren met de methodologie van onderzoek in het algemeen en met die van participatief onderzoek in het bijzonder.

Behalve cursussen bood het VNRP ook mogelijkheden voor nascholing rondom bepaalde thema's, zoals het Rijst-vis seminar aan de Universiteit van Can Tho in 2000, het thema Bufferzones rondom nationale parken aan de Universiteit van Vinh in 2001, een seminar gewijd aan armoedevermindering in Da Nang in 2002, en een seminar over Milieu en duurzame ontwikkeling in 2003.

Vanaf de tweede programmafase was de focus op jonge onderzoekers duidelijk zichtbaar; de workshops hebben hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Onderzoekers onder de 40 jaar kregen voorrang, zij moesten wel minimaal een BA diploma hebben behaald. Aangezien de beschikbare financiën voor onderzoek

aan universiteiten erg gering zijn (soms lager dan het budget voor één VNRP project) besloot VNRP om vooral onderzoekers die verbonden waren aan universiteiten te financieren.

#### 8.6.4 Resultaten

##### Volgens VNRP

In haar interne evaluatie van 2004 geeft VNRP onder meer een overzicht van de onderzoeksprojecten en van haar interne beoordeling ervan: uitstekend, goed of matig. De onderstaande tabel is uit het VNRP rapport overgenomen.

**Tabel 8.1** Overzicht en evaluatie van uitgevoerde onderzoeksprojecten 1994-2001

Fase	Aantal gefinancierde projecten	Aantal voltooide projecten	Evaluatieresultaat						Aantal gestopte projecten
			Uitstekend		Goed		Matig		
1 Fase I	61	55 (100%)	2	3%	29	53%	24	44%	6
1994	21	18	2	11%	12	67%	4	22%	3
1995	19	18			11	61%	7	39%	1
1996	21	19			6	32%	13	68%	2
2 Fase II	67	62 (100%)	5	8%	27	44%	30	48%	
1997	19	19	2	11%	6	32%	11	57%	
1998	5	5	0		3	60%	2	40%	
1999	9	9	1	12%	4	44%	4	44%	
2000	13	12	0		6	50%	6	50%	
2001	21	17	2	12%	8	47%	7	41%	
3 Totaal	128	117 (100%)	7	6%	56	48%	54	46%	6

Bron: VNRP Report Evaluation of Phases I-II, p. 12 (gecorrigeerd), juli 2004.

Van de 61 projecten van de eerste fase zijn er zes stopgezet. Van de 67 in de tweede fase waren er op het moment van de evaluatie 62 klaar; het VNRP verwachtte dat de andere vijf alsnog afgemaakt zouden worden.

Naar de maatstaven van het VNRP was in beide fasen ruim de helft van de onderzoeken van goede tot zeer goede kwaliteit; iets minder dan de helft werd als matig gekwalificeerd. Deze beoordeling was op basis van 'onderzoekswaarde en sociale implicaties' en werd uitgevoerd door 'onafhankelijke onafhankelijke deskundigen met veel aanzien', aldus het VNRP rapport.

Om ook een indruk te krijgen van de kwaliteit van de onderzoeken, nam de evaluator die de VNRP studie uitvoerde een a-selecte steekproef van tien projecten. Hij kwam tot de conclusie dat de probleemstelling meestal vaag was en dat de onderzoeksrapporten wel een grote hoeveelheid feitelijke gegevens bevatten, maar slechts een beperkte analyse daarvan gaven. Een theoretische beschouwing ontbrak doorgaans, hoewel rapporten die vooral economisch van aard waren wel verwezen naar elementaire aspecten van politieke economie, niet *per se* naar het gedachtegoed van Marx en Engels overigens.

Een voorbeeld is het project 'Lokaal bosbeheer ten behoeve van de ontwikkeling van duurzame landbouw in de heuvelgebieden van noordelijk Vietnam' uitgevoerd in 2002 onder leiding van een onderzoekster van de Tay Nguyen Universiteit. Het rapport is onder de aandacht van een ruime lezersgroep gebracht als een van de kernpublicaties van het VNRP. Dit in de tweede fase van VNRP uitgevoerde onderzoek is van een hoger kaliber dan de onderzoeken uit de begintijd van het programma. De onderzoeksvragen luiden: 1) Beschikt de staat over voldoende mogelijkheden om het bosbeheer te voeren? 2) Kunnen staat, lokale gemeenschappen en private sector gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor bosbeheer? En 3) Waaruit bestaat lokaal bosbeheer? Het rapport bevat veel feitelijke gegevens over de regio, de wijze waarop bosbeheer is geregeld en de wettelijke bepalingen daaromtrent. De studie is bestuurskundig van aard; over de betrokken bevolking wordt weinig gezegd. Het onderzoek vormt een interessante bijdrage aan vergroting van de kennis over het gebied, maar het nut ervan is onduidelijk. De aanbevelingen zijn zeer algemeen en bevatten weinig opzienbarende adviezen. Als momentopname van het bosbeheer in de provincie Bac Kan voldoet de studie ten dele maar als kritische beleidsstudie niet.

Een ander voorbeeld is het onderzoek van twee onderzoekers in Ho Chi Minh Stad naar de gevolgen van het transmigratiebeleid van de lokale overheid in een gebied rondom Saigon. De eerste vier hoofdstukken zijn een samenvatting van de literatuur van voor 1975 gevolgd door verslagen van verschillende veldonderzoeken tussen 1987 en 1998, wat er op wijst dat de onderzoekers al voor het ontstaan van het VNRP hiermee bezig waren. Het verslag is een nauwgezette samenvatting van

de visie van de nationale en regionale overheid op interne transmigratie, maar de conclusies geven geen blijk van een eigen mening over dit onderwerp. Eén van de onderzoekers beaamde in een interview dat zijn onderzoek door de feiten was ingehaald.

Niet alleen de kwaliteit van de onderzoeksprojecten schoot tekort, ook is de onderzoeksagenda te beperkt geweest. Zo ontbrak er bijvoorbeeld onderzoek naar de gevolgen van de aanleg van de electriciteitscentrales in Dak Lak en Lam Dong waarvoor stuwmeren nodig zijn die het verplaatsen van bewoners vereist. Ook andere belangrijke kwesties ontbraken, zoals onderzoeken op het terrein van milieu en ontwikkeling, bijvoorbeeld naar de gevolgen voor de visvangst bij de aanleg van dammen, of de gevolgen van ontbossing bij illegale houtkap.

Gezien de aard van de onderzoeken is het niet verrassend dat de beleidsaanbevelingen meestal erg algemeen en weinig kritisch waren. De onderzoeksrapporten uit de steekproef lieten zien dat er eerder sprake was van reactief dan van proactief onderzoek. De verspreiding van onderzoeksresultaten gebeurde o.a. via de VNRP Newsletter; enkele onderzoeken zijn apart gepubliceerd.

## 8.7 Organisatie en management

### 8.7.1 In Vietnam

Met de plaatsing van het secretariaat bij het Nationaal Instituut voor Wetenschappelijke en Technologische Planning van het ministerie van Wetenschap, Technologie en Milieu, in Hanoi, werd het VNRP onderdeel van een overheidsstructuur, tegen de principes van MMRPs in, maar de enige optie in de gegeven Vietnamese context. Het secretariaat in Hanoi bestond uit een uitvoerend directeur (part-time), twee wetenschappelijk medewerkers, een administrateur en een typist. Om ook het zuiden van Vietnam actief te betrekken, werd een deel van het secretariaat gevestigd in Ho Chi Minh stad: een onder-directeur, een wetenschapper en een typist.

De inhoudelijke leiding van het programma kwam te liggen bij een Stuurgroep. Deze werd samengesteld op voordracht van de Vietnamezen, maar de Nederlandse actoren speelden een actieve rol door te zorgen dat onderzoekers van verschillend plimage bijeen gebracht werden. Er waren 11 leden. De samenstelling werd door Nederland evenwichtig genoemd; er was een goede vertegenwoordiging uit het zuiden, en er waren onderzoekers uit verschillende disciplines alsmede beleidsmakers. Met slechts twee van de elf leden, waren vrouwen onder-

vertegenwoordigd. Twee DGIS vertegenwoordigers werden waarnemend lid van de Stuurgroep, wat in een memorandum als volgt werd verklaard:

*‘Om twee redenen is men ingegaan op het verzoek van Vietnamese zijde: (1) herkenbare vorm van gelijkwaardigheid in de samenwerking tussen Vietnamese en Nederlandse overheid, en (2) garantie voor objectieve besluitvorming binnen het SC (d.i. de Stuurgroep - toevoeging IOB) ten behoeve van de onderzoekers. (-) Indien blijkt dat het SC in staat is het programma zelfstandig inhoud te geven en tot objectieve besluitvorming te komen, kan de Nederlandse vertegenwoordiging in het SC in de volgende fase verminderen of opgeheven worden.’*

Dr Nguyen Ngoc Luu trad op als adviseur van het VNRP, aangesteld voor een dag per week. Als projectleider van een universitair samenwerkingsprogramma tussen enkele universiteiten in Vietnam en het ISS woonde hij in Hanoi en als geboren Vietnamees kon hij een brugfunctie vervullen tussen Nederlandse en Vietnamese betrokkenen. In het begin werd ook gedacht dat medewerkers van het samenwerkingsprogramma zouden kunnen helpen bij het verbeteren van de onderzoeksmethoden van VNRP projecten en dat afgestudeerden van dit programma als onderzoekers bij het VNRP aan de slag zouden kunnen gaan. Uit correspondentie is gebleken dat dr Luu herhaaldelijk zijn zorgen uitte over de kwaliteit van de VNRP onderzoeken, over de keuze van door de Stuurgroep goedgekeurde projectvoorstellen, en over de kwaliteit van de beoordeling door ‘experts’. Veel onderzoekers zouden geen onderzoekers zijn, maar beampten die claimen onderzoekers te zijn. De Stuurgroep en het secretariaat verschilden daarover regelmatig van mening.

In het rapport van de *joint review* van 1997 werden ook enkele opmerkingen gemaakt over de Stuurgroep en het beheer van het programma. Het *review* team vond dat het VNRP een eigen plaats had verworven onder Vietnamese onderzoekers en zich had ontwikkeld tot een autonome eenheid met eigen regels, procedures en modaliteiten voor de uitvoering van het programma. Het noemde de Stuurgroep effectief in het leiding en richting geven aan het programma. Een punt van kritiek was dat de Stuurgroep werd gedomineerd door de wetenschappelijke elite en er geen mechanisme om de participatie van onderzoekers in de ontwikkeling van het VNRP te garanderen. De beoordeling van onderzoeksprojecten werd transparant genoemd, iets waar dr Luu duidelijk een andere mening over had laten horen.

De Stuurgroep is in de loop van de twee fasen van het programma tweemaal van samenstelling veranderd, in 1997 en in 2001. De leden genoten aanzien in

kringen van overheid en wetenschap, maar echt grote sociale wetenschappers heeft de Stuurgroep nooit in haar midden gehad. De meeste leden zijn lid van de Vietnamese Communistische Partij. Zonder deze impliciete controle op de werkzaamheden van het VNRP zou de uitvoering van het programma onmogelijk zijn geweest.

In 1998 vertrok de *founding father* van het VNRP, Prof Dang Ngoc Dinh. Hij werd opgevolgd door de veel jongere Le Dinh Tien, die als senior wetenschapper bij het VNRP werkte. Dr Tien had in het begin van de jaren '90 op het ISS in Den Haag gestudeerd (bij dr Luu). De plek van Tien als VNRP wetenschapper werd ingenomen door dr Tra Ngoc Ca, die eveneens in het westen was opgeleid en 15 jaar buitenland ervaring had. Dit dynamisch duo heeft - zo oordeelde de IOB-evaluatiemissie - er in belangrijke mate toe bijgedragen dat de tweede fase van het programma succesvoller verlopen is dan de eerste. Dit uitte zich vooral in het efficiënte beheer van het secretariaat en de toegenomen aandacht voor training en steun aan onderzoekers.

### 8.7.2 In Nederland

Het DGIS-onderzoeksbureau is op intensieve wijze bij het VNRP betrokken geweest, zoals o.a. is gebleken uit de vele bezoeken die medewerkers aan Vietnam brachten en aan hun rol als waarnemer in de Stuurgroep, een rol die later is overgenomen door de Nederlandse ambassade in Hanoi. De themakeuze in de eerste fase lijkt door Nederland te zijn beïnvloed, aangezien de vier onderzoeksgebieden gedeeltelijk samenvielen met speerpunten van het Nederlandse beleid. Verwonderlijk is dit niet, want de 'piketpalen', zoals een voormalige medewerker van het Onderzoeksbureau dit noemde, werden door Nederland geslagen.<sup>150</sup>

De voortgangsrapporten van het VNRP werden uitvoerig besproken met de medewerkers van het Onderzoeksbureau. Soms gebeurde dat in een groter gezelschap, zoals eind 2002 toen een intern evaluatierapport diende als input voor besprekingen over de toekomst. Nederland concludeerde dat het VNRP een (nog) belangrijkere rol zou kunnen spelen bij 1) het ondersteunen van theorievorming over rurale ontwikkeling, 2) het versterken van een participatieve cultuur in onderzoek en netwerken, en 3) het versterken van de banden met beleidsmakers, met het oog op het gebruik van de uitkomsten van het onderzoek. Als indicatie voor het succes van het programma zag het Onderzoeksbureau de aanwezigheid op de bijeenkomst van andere donoren, waaronder de Wereldbank en DFID, die niet alleen

---

<sup>150</sup> Interview met voormalig medewerker van het Onderzoeksbureau.



geïnteresseerd bleken te zijn in de resultaten van het programma, maar ook in toekomstige samenwerking op het gebied van onderzoek.

Het besluit om de MMRPs niet meer vanuit Den Haag te financieren, heeft de contacten van het VNRP met de Nederlandse ambassade verder geïntensiveerd. Begin 2004 was voor de korte termijn een budgetneutrale verlenging van de tweede fase van het programma overeengekomen. Deze was vooral bedoeld om de onderzoeksprojecten die tussen 1997 en 2001 waren gestart af te ronden.

### 8.7.3 Financiën

Het VNRP heeft, volgens een KPMG audit, een transparante boekhouding gevoerd, ofschoon er in de eerste fase sprake was van een *spending fever*. Volgens een afrekening van midden 2004 is van de meer dan USD 2,5 miljoen die het VNRP in de tweede fase (1997-2002) heeft ontvangen, ongeveer USD 720.000 aan het secretariaat en andere beheerskosten besteed, waarbij o.a. de relatief grote bedragen voor reis- en verblijfkosten van leden van de Stuurgroep opvallen. Inclusief uitgaven voor kantoorapparatuur bedroeg deze post USD 753.596, 30% van het totale budget. Een iets lager bedrag is besteed aan training en wetenschappelijke ondersteuning, terwijl minder dan de helft naar de onderzoeksprojecten zelf is gegaan.<sup>151</sup>

**Tabel 8.2**      Overzicht van bestedingen in de 2e fase (in %)

Begrotingscategorie	Percentage van uitgaven
Onderzoeksprojecten	39%
Capaciteitsopbouw (trainingen en seminars)	28%
VNRP secretariaat	29%
Apparatuur	1,5%
Audit fee	2,5%

Voor de periode 2004-05 was nog een bedrag van ongeveer een half miljoen dollar aangevraagd, waarvan opnieuw bijna een derde voor het secretariaat was bestemd.

<sup>151</sup> Ter vergelijking: PIEB Bolivia besteedde slechts 14% van het hele budget aan administratie (zie hoofdstuk 5).

## 8.8 Nationale en internationale netwerken

Het VNRP heeft autonoom kunnen opereren dankzij de inbedding in een lijnministerie; dit gaf het programma een grote mate van vrijheid van onderzoek. Het beperkte echter tevens de mogelijkheden om een rol van betekenis te spelen binnen de Vietnamese wetenschappelijke wereld. Er zijn geen activiteiten geweest die tot een institutionele versterking van universitaire onderzoeksgroepen hadden kunnen leiden. Wel hebben individuele onderzoekers en hun onderzoeksgroepen de mogelijkheid gekregen om onderzoek te doen dat in veel gevallen anders niet kon worden gerealiseerd. Drie bosbouw/landbouw scholen hebben in de tweede fase geprofiteerd van financiële, organisatorische en intellectuele mogelijkheden.

Al in de eerste fase spraken bezoekers van het Onderzoeksbureau hun zorgen uit over de afzondering van het VNRP. Men was daar bijvoorbeeld onbekend met de samenwerkingsprogramma's van universiteiten in Vietnam met buitenlandse instituten waar ook aan onderzoek en onderzoekstraining werd gedaan. Het DGIS en VNRP spraken wel over mogelijke samenwerking met deze instellingen, maar er lijkt geen opvolging aan te zijn gegeven.

Ook de internationale contacten van het VNRP waren beperkt. Bijeenkomsten met de zuster MMRPs werden trouw bijgewoond, maar er is weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden om met de MMRPs in de regio (Bangladesh, India) tot meer bilaterale samenwerking te komen.

## 8.9 Beoordeling van MMRP-kenmerken

In deze paragraaf worden de behaalde resultaten getoetst aan de beoogde kenmerken van de meerjarige onderzoeksprogramma's.

### *Vraaggerichtheid*

De Stuurgroep en het secretariaat hebben een eigen onderzoeksagenda uitgevoerd, maar onderzoekers zijn daar slechts in zeer beperkte mate bij betrokken geweest. Voor het VNRP betekende het idee van vraaggerichtheid vooral dat de prioriteiten van het ministerie voorop stonden. Aan Vietnamese zijde was er sprake van strikte controle. Het was ondenkbaar dat activiteiten ondernomen zouden worden zonder goedkeuring van partij en/of regering, wat overigens niet wil zeggen dat alle initiatieven door de overheid geïnstigeerd waren. Consultatie van partijleden binnen de instellingen is een *conditio-sine-qua-non*, ook al ontrekt zich veel hiervan aan de waarneming van buitenstaanders.

## Vietnam

*Lokaal ownership*

Dit aspect is in Vietnam erg letterlijk genomen. Ondanks de aanvankelijk ingebouwde controle van de ambassade op projectvoorstellen, heeft de Vietnamese partner het programma vanaf het begin volledig in de hand gehad. De evaluaties van 1996 en 1997 bekritiseerden het gesloten karakter van het VNRP, waar een beperkte groep mensen de onderzoeksagenda bepaalde en ook de uitvoerende onderzoekers weinig invloed op de gang van zaken konden uitoefenen. De lokatie van het programma binnen het ministerie was niet gunstig voor interactie met universiteiten en onderzoeksinstellingen.

Van positieve betekenis voor de doorwerking van de ideeën van het VNRP is dat de directeur van het VNRP, dr Le Din Tien in 2004 onder-minister van Wetenschap en Technologie is geworden. Tijdens de evaluatie sprak hij de intentie uit om het gedachtegoed van MMRP breed te gaan verspreiden.

*Participatieve methoden*

Het was een uiterst ambitieuze onderneming om uitgerekend in Vietnam een onderzoeksprogramma op te zetten met participatie als leidend principe, namelijk in een omgeving waar participatie van boeren in traditionele zin een politiek concept is (*ba cung*: eten, slapen en werken met arme boeren, een begrip dat stamt uit de tijd van de landhervormingen en waarmee elk kind in Vietnam vertrouwd werd gemaakt). VNRP organiseerde tweemaal een vijfdaagse cursus over participatieve methoden van onderzoek. De voor deze evaluatie genomen steekproef van tien projecten wekte niet de indruk dat er uitvoerig volgens deze methoden was gewerkt.

*Multidisciplinair en locatiespecifiek onderzoek*

In de praktijk is van multidisciplinariteit weinig terechtgekomen. De projectleiders stelden vaak wel een team samen van wetenschappers uit diverse disciplines, maar tot een gezamenlijke aanpak kwam het nauwelijks. Aanvankelijk waren sociale wetenschappers schaars in de VNRP projecten, zij verschenen pas in de latere fase van het programma.

Vanaf het begin was er een redelijke geografische spreiding van de onderzoeken. Hoewel dit wenselijk was gezien de politieke verhoudingen binnen het land, was het grote nadeel dat er geen concentratie van onderzoek in bepaalde gebieden en/of op specifieke thema's was; de onderzoeksprojecten vertoonden onderling weinig samenhang. Er is eigenlijk een serie losse projecten uitgevoerd rondom

thema's die wel relevant zijn en waar nog weinig onderzoek naar was gedaan, maar die met elkaar niet tot veel kennisopbouw hebben geleid.

#### *Opbouw en versterking onderzoekscapaciteit*

In de tweede fase zijn enkele cursussen gegeven die de deelnemers geholpen hebben bij het voor velen nieuwe werk van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Gezien de achterstand op dit gebied waren het echter druppels op een gloeiende plaat. De capaciteitsopbouw is vooral van belang geweest voor individuele onderzoekers. In de tweede fase van het programma hebben jongere onderzoekers (onder de 40 jaar) voorrang gekregen. Dankzij deelname aan het VNRP heeft een aantal onderzoekers de weg gevonden naar een voortgezette carrière: vijftien projectleiders zijn een PhD gaan doen, waarvan zes in eigen land en negen in het buitenland. Twaalf personen zijn een Masters opleiding gaan volgen, zeven in Vietnam en vijf in het buitenland. VNRP heeft geen relaties gelegd met universiteiten of andere instellingen om de ontwikkeling van de onderzoekscapaciteit structureel aan te pakken.

#### *Interactie tussen onderzoek en beleid*

Verspreiding van resultaten van onderzoek vond plaats via de VNRP Newsletter en later ook via seminars. De omvang ervan was minimaal, ook in vergelijking met wat op dat vlak de laatste jaren door andere instituten is getoond. Of en in hoeverre de resultaten gebruikt werden voor beleidsontwikkeling is moeilijk na te gaan. Onderzoekers zeiden dat lokale autoriteiten van het onderzoek hadden geprofiteerd, maar bij doorvragen bleken zij vooral te bedoelen dat het onderzoek in goed overleg met de lokale autoriteiten werd uitgevoerd. Ongevraagd advies geven is in Vietnam zeer ongebruikelijk, zeker wanneer onderzoekers een lagere positie in de hiërarchie bekleden dan de beleidsmakers.

### **8.10   Andere door Nederland gefinancierde onderzoeksprojecten**

#### **8.10.1   Algemeen**

In de tijd dat het VNRP tot stand kwam en werd uitgevoerd heeft het DGIS ook bijgedragen aan andere onderzoeksprojecten in Vietnam. Gezien de ambitie van de onderzoeksnota van 1992 ligt het voor de hand te onderzoeken of in deze projecten de kenmerken van het nieuwe beleid zijn terug te vinden. Daarbij zijn dezelfde doelstellingen en kenmerken van het onderzoeksbeleid (vraaggerichtheid, lokaal eigendom van de programma's, capaciteitsopbouw en relatie tussen onderzoek

en beleid) onder de loep genomen.<sup>152</sup> Hiertoe zijn drie onderzoeksprojecten geselecteerd:

- Onderzoek naar de ontwikkeling en productie van een anti-malaria medicijn.
- Gebruikersonderzoek contraceptieve methoden op het platteland.
- Institutionele versterking van de viskwekerij in Zuid-Vietnam.

### 8.10.2 Onderzoek naar en ontwikkeling van een anti-malaria medicijn

Nederland steunde een cluster van drie projecten die allemaal te maken hadden met het ontwikkelen, produceren en toepassen van medicijnen tegen malaria.<sup>153</sup> Organisaties als het Medisch-Comité Nederland-Vietnam, het Comité Wetenschap en Techniek voor Vietnam en het Amsterdams Medisch Centrum namen al sinds de jaren '80 deel aan diverse anti-malaria projecten in Vietnam. De WHO, Wereldgezondheidsorganisatie, stimuleerde onderzoek tegen malaria en belegde in 1992 een conferentie in Amsterdam, waar de minister voor Ontwikkelingssamenwerking optrad als gastheer.

#### Box 8.3 Samenwerking in de strijd tegen malaria

*'Sommige samenwerkingsverbanden komen tamelijk toevallig tot stand.'*

*Dat gold voor de relatie van de afdeling Tropische geneeskunde van het AMC met het Cho Ray ziekenhuis in Ho Chi Minh Stad, een onderdeel van de universiteit van Vietnam. Begin jaren '90 waren enkele Nederlandse wetenschappers, op verzoek van de WHO, bezig met onderzoek naar artemisine, een natuurlijk middel tegen malaria, al bekend uit de traditionele Chinese geneeskunst. Collega wetenschappers van de universiteit van Amsterdam die regelmatig in Vietnam kwamen, wezen hen op het omvangrijke malariaprobleem in het land.*

*'De eerste contacten worden gelegd. Daarna bezoekt de Vietnamese minister van Volksgezondheid die - oh toeval - nog in Nijmegen heeft gestudeerd, zijn Nederlandse evenknie minister Jan Pronk. De samenwerking is snel daarna een feit. Want Vietnam wil uitgerekend met artemisine de malaria te lijf gaan. Niet zonder reden: het middel wordt gewonnen uit een plant die daar uitermate goed gedijt.*

<sup>152</sup> Gebaseerd op dossieronderzoek (geen veldbezoek). Zie ook hoofdstuk 1.

<sup>153</sup> i) 'Development and application of anti-malaria drugs, based on artemisinin' (VN/91/956), met daaraan gerelateerd een voorstel tot financiering van klinische farmacologie 1991-94, en een project 'Strengthening basic health care through applied treatment and control in Vietnam' 1994-99.

*Vietnam kan de medicijnen tegen malaria dus goed en goedkoop in eigen land fabriceren. En het AMC kan onder andere de effecten van artemisine in kaart brengen. Zo ontstaat bijna toevallig een langdurig en vruchtbaar samenwerkingsverband.'*

Bron citaat: Persbericht AMC ter gelegenheid van de promotie van drie Vietnamese onderzoekers van het artemisine project op 20 september 2004.

De mogelijkheid om artemisine aan te planten in noordelijk Vietnam had de belangstelling getrokken van de Vietnamese autoriteiten, die in samenwerking met internationale NGOs en VN instellingen als de WHO, projecten op dit terrein hebben aangemoedigd. Dat het project werd ondergebracht bij Cho Ray is niet vreemd. Het is een van de grootste ziekenhuizen in Vietnam, een Academisch Medisch Centrum van formaat en het werd na 1975 frequent bezocht door buitenlandse delegaties.

Van 1991 tot 1995 heeft men verschillende cocktails met artemisine geprepareerd en getest in een aantal dorpen. Onderzoek en testen werden tussen 1994 en 1998 herhaald in een ander gebied. Het onderzoek vond plaats in samenwerking met het AMC, maar stond onder leiding van de Vietnamese directeur van het Cho Ray ziekenhuis. Tussen 1996 en 1999 werden vier nieuwe studies ondernomen. Na 1999 ging het ziekenhuis verder met het onderzoek, onder andere gebruik makend van WOTRO-financiering. Uiteindelijk leidde het project tot drie proefschriften door Vietnamese onderzoekers. Er werden in het kader van het project ook trainingscursussen gegeven.

De DGIS-financiering duurde tot 1998. De totale Nederlandse financiering van de drie projecten bedroeg: EUR 1,5 miljoen.

### **8.10.3 Gebruikersonderzoek contraceptieve methoden op het platteland**

Medio-1995 diende CARE International Vietnam een voorstel in bij de Nederlandse ambassade in Hanoi voor een onderzoeksproject op het gebied van family planning,<sup>154</sup> een onderwerp dat hoog op de agenda stond van de overheid van Vietnam en waarvoor zij financiële steun zocht bij internationale organisaties.

De achtergrond van het project is de spanning die er bestond tussen het family planningsbeleid enerzijds en het economische hervormingsbeleid ('doi moi') van

<sup>154</sup> Audience analysis of women, men and providers knowledge, attitudes and practices of contraceptive methods in rural Vietnam 1996-97.

Vietnam aan de andere kant. De regering van het relatief dichtbevolkte Vietnam (80 miljoen inwoners) kende rond 1990 al hoge prioriteit toe aan family planning, wat in contrast stond met de nadruk die in het hervormingsbeleid werd gelegd op het gezin als productie-eenheid. Ook de door de modernisering gestimuleerde grotere vraag naar geboortebeperkingen en anticonceptie verdroegen zich niet met culturele opvattingen over voortplanting en kinderen, die in Vietnam staan voor geluk en prestige.

Het onderzoek moest de basis leggen voor effectievere voorlichtingscampagnes voor de plattelandsbevolking, door een doelgroepenanalyse te maken en deze ter beschikking te stellen van programmaplanners, beleidsmakers en family planning organisaties. Vietnamese experts en medewerkers van *Care International* en de Vietnamese gezondheid(voorlichtings)diensten functioneerden als onderzoekers op provinciaal, district en commune-niveau. Externe deskundigen hadden de taak de kwaliteit van het onderzoek te verhogen en *on the job* training te verzorgen. Bij de uitvoering, die vertraagd startte, ontstonden verschillende problemen mede als gevolg van een tegenstelling tussen Westerse en Vietnamese opvattingen over aan te wenden methodologieën en onderzoeksstrategieën. In het project werd een participatieve benadering toegepast en er werd gestreefd naar multidisciplinariteit. Uit de eindrapportage is niet duidelijk wat de invloed van dit project is geweest op het overheidsbeleid, maar gezien CARE's rol in Vietnam is die wel degelijk mogelijk.

Het project werd uitgevoerd in 1996 en 1997 en ontving ruim EUR 100.000,00 aan DGIS-fondsen.

#### 8.10.4 Institutionele versterking van de viskwekerij in Zuid-Vietnam

Dit onderzoeksproject met vele partijen kent een lange voorgeschiedenis, die in 1991 begon. Toen werden organisaties uit Vietnam, Hongarije, België en Nederland bij elkaar gebracht in het kader van het z.g. WOZ-programma,<sup>155</sup> om gezamenlijk een project op te zetten om de voedselsituatie op het platteland in Vietnam te verbeteren door integratie van aquacultuur op het boerenbedrijf. Centrale partners aan Vietnamese zijde waren stafleden van de *Faculty of Fisheries* van de Can Tho Universiteit, die zouden samenwerken met het *Fish Culture Research Institute* in Hongarije, het *International Centre for Living Aquatic Resources Management*

<sup>155</sup> Het West-Oost-Zuid Programma (WOZ-programma) ontstond na de val van de Berlijnse Muur. Het was een initiatief van de Nederlandse minister voor Ontwikkelingssamenwerking om Nederlandse financiering ('West') van activiteiten in ontwikkelingslanden ('Zuid') te koppelen aan betrokkenheid van Oost-Europese landen ('Oost') die als compensatie voor hun medewerking betalingsbalanssteun en institutionele (project)steun van Nederland ontvingen. Het WOZ-programma liep van 1991 – 95.

in Manilla, Filippijnen, met begeleiding van het Wageningse Internationaal Agrarisch Centrum.

Het eerste projectvoorstel werd door het DGIS afgewezen omdat het teveel op (thematisch) onderzoek en training was gericht, met te weinig aandacht voor de toepassing door middel van voorlichting. De voorbereiding van het onderzoeksproject duurde zo lang dat er een situatie dreigde te ontstaan waarbij het WOZ-programma beëindigd zou zijn voordat het projectvoorstel kon worden goedgekeurd. De technische adviseringsafdelingen van het DGIS, de Speerpunten (Onderzoek, Milieu en Vrouwen & Ontwikkeling), de Nederlandse ambassade te Bangkok, extra externe adviseurs als het Internationaal Agrarisch Centrum (IAC), droegen in het voorbereidings- en formulingsproces allemaal commentaar aan vanuit hun vakinhoudelijke expertise. Zo werden projectdoelstellingen toegevoegd en werd het project steeds gecompliceerder.

Na vier jaren voorbereiding was er een voorstel geformuleerd dat als korte termijn doelstellingen had:

- versterking van onderzoek, onderwijs en voorlichting m.b.t. aquacultuur in zuidelijk Vietnam,
- verbetering van de toegang tot kennis en ervaring op het terrein van aquacultuur,
- versterking van institutionele samenwerking tussen nationale en internationale uitvoerende instanties en tussen donoren betrokken bij aquacultuur,
- versterking Hongaarse *counterpart* in uitvoering internationale werken.

Het project startte op 1 september 1994 en eindigde precies vijf jaar later. Een evaluatiemissie van 1996 bestaande uit drie externe deskundigen constateerde dat ondanks de complexe structuur van het ambitieuze project, er belangrijke vorderingen waren gemaakt. Daartoe behoorden een reeks workshops, een modelkwekerij en een nieuwsbrief. De visies op capaciteitsverhoging liepen uiteen. De universiteit van Can Tho had voorkeur voor stafontwikkeling door PhD training, terwijl de missie van mening was dat de training gericht moest worden op de projectdoelen en dat de beperkte staf niet alle tijd aan promotieonderzoek zou moeten besteden. Als positief punt constateerde de missie dat alle partijen het belang van een multidisciplinaire benadering waren gaan inzien.

Uit het eindrapport van het project blijkt dat de samenwerking tussen de vier voornaamste partners in het project, het viskweek onderzoeksinstituut uit Hongarije,



de visserij afdeling van de universiteit van Can Tho en de geaffilieerde partners in Ho Chi Minh Stad niet altijd vlot was verlopen, noch op voet van gelijkheid.

Het project werd uitgevoerd van 1994-99 en heeft bijna EUR 2 miljoen gekost.

#### 8.10.5 De kenmerken nader onderzocht

Hieronder wordt geanalyseerd of de belangrijkste kenmerken van het Nederlandse onderzoeksbeleid zoals verwoord in de Onderzoeksnota 1992 (vraaggerichtheid, lokaal *ownership*, capaciteitsopbouw, relatie onderzoek en beleid) gestalte hebben gekregen in de drie genoemde onderzoeksprojecten.

##### *Vraaggestuurd onderzoek*

Het malaria onderzoek sloot aan bij de wens van de Vietnamese partner om een medicijn te ontwikkelen uit lokaal aanwezige natuurlijke stoffen. Het family planning onderzoek was niet het resultaat van een directe vraag van Vietnam, maar sloot wel aan bij het overheidsbeleid. De ideeën van het visserij onderzoek lijken voornamelijk van buitenaf te zijn gekomen.

Het samenwerkingsproject tussen het AMC en het Cho Ray ziekenhuis ging over in een door WOTRO gesteund project voor het opleiden van artsen. Het CARE-project hield op te bestaan. Dit geldt ook voor het visserijproject.

##### *Lokaal ownership*

Het artemisine project is een voorbeeld van een gezonde samenwerking tussen Nederlandse en Vietnamese partners. De Vietnamese autoriteiten moedigden samenwerking met internationale non-gouvernementele organisaties en met de WHO erg aan. Het Cho Ray ziekenhuis speelde een belangrijke, en voor zover kan worden nagegaan, zelfverzekerde rol.

Het family planningsonderzoek was een samenwerkingsproject tussen CARE International en Care Vietnam enerzijds en de Vietnamese overheid anderzijds, met buitenlandse (Nederlandse) financiering. De inbreng van CARE International lijkt, zonet overheersend, in elk geval cruciaal te zijn geweest.

In het visserijproject waren zoveel partijen betrokken dat de Vietnamezen niet aan het stuur konden zitten. Uit het eindrapport blijkt dat de onderlinge samenwerking tussen drie Vietnamese en een Hongaarse partner niet soepel verliep.

### Capaciteitsopbouw

Twee van de drie projecten beoogden capaciteitsopbouw van de Vietnamese partners. Het Cho Ray ziekenhuis (ontwikkeling en productie van een anti-malaria medicijn) is versterkt door de training van haar staf. Ook de mogelijkheid om met de WOTRO beurzen onderzoek te doen heeft bijgedragen aan de versterking van de afdeling waar het AMC bij betrokken is. Het visserijproject heeft veel aan training en opleiding gedaan en heeft de wetenschappelijke structuur versterkt van wat later het *College of Aquaculture and Fisheries* van de Universiteit van Can Tho, zou worden. Het family planningsonderzoek had geen component voor het versterken van de Vietnamese capaciteit.

### Verspreiding van onderzoeksresultaten en beleidsbeïnvloeding

Eén project heeft aanleiding gegeven tot meerdere proefschriften van Vietnamese onderzoekers (het artesimineproject). Het is onduidelijk wat er met de resultaten van het family planningsonderzoek is gebeurd; datzelfde geldt voor de doorwerking van het viskweekproject.

Samenvattend kan gesteld worden dat de kenmerken van het onderzoeksbeleid in gevarieerde vorm zichtbaar waren in de onderzochte projecten. Qua vraaggerichtheid waren twee van de drie projecten het resultaat van een vraag uit Vietnam. De lokale zeggenschap was in het eerste project groot, in het tweede matig en in het derde gering. In twee projecten is de onderzoekscapaciteit versterkt, in vormen variërend van PhD onderzoek tot zeer praktisch gericht lokaal onderzoek. In zeker één geval was er sprake van kwalitatief hoogwaardig onderzoek en vond er een goede verspreiding van onderzoeksresultaten plaats. De andere twee gevallen laten geen duidelijk beeld zien.

## 8.11 Eindconclusies

### 8.11.1 Eindconclusies - VNRP

Het opzetten van een meerjarig multidisciplinair onderzoeksprogramma in Vietnam had in Nederland hoge prioriteit. Nog vóór de Onderzoeksnota van 1992 was aangenomen vond de eerste oriëntatiemissie van het Speerpunt Onderzoek naar Vietnam plaats. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking maakte voor Vietnam een uitzondering op het besluit om de MMRPs alleen te introduceren in de z.g. PRS-landen waarmee Nederland een bilaterale hulprelatie onderhield.

De keuze om uitgerekend in Vietnam een MMRP op te zetten is niet zo gelukkig geweest. Het land had geen gunstige ontvangststructuur voor het gedachtegoed

van deze programma's, zoals vraaggerichtheid, multidisciplinariteit en een participatieve methodiek. Deze kenmerken van de MMRPs zijn niet uit de verf gekomen. Het had voor de hand gelegen om de steun die Vietnam op onderzoeksgebied goed kon gebruiken, in een meer traditionele vorm te gieten, beter aansluitend bij het gangbare universitaire onderzoek en meer geleidelijk experimenterend met nieuwe vormen. Er is nu veel tijd gestopt in het verbreiden van principes waarmee men ter plaatse moeilijk uit de voeten kon en het wekt geen verwondering dat de kwaliteit van het onderzoek zodanig gering was dat er weinig gebruik van is gemaakt in beleidsontwikkeling en praktijk.

Ook de nieuwe wijze van werken die het MMRP voor ogen had, vond in Vietnam geen voedingsbodem. Er bestond (nog) geen ruimte voor een enthousiaste groep mensen van diverse pluimage om buiten gevestigde structuren om een experimenteel programma op te zetten. Vanaf het eerste bezoek van het DGIS-onderzoeksbureau was het duidelijk dat men niet om de bestaande instanties heen kon. Door de plaatsing van het VNRP in een ministerie had het programma wel enige manoeuvreerruimte, maar dan binnen de gevestigde orde. Het programma raakte ingekapseld en had weinig uitstraling naar buiten; de interactie met de wetenschappelijke wereld in binnen- en buitenland bleef beperkt. De bureaucratie slokte een aanzienlijk deel van de middelen op, ongeveer een derde, en werkte verlamd voor het programma. In 2001 stopte het VNRP met het uitzetten van nieuwe onderzoeksprojecten, terwijl de tweede fase nog tot eind 2002 gepland was en uiteindelijk tot 2005 zou duren. Dit wijst op een weinig dynamische aanpak en op een gebrek aan inzet om een duurzaam programma te creëren.

Het VNRP heeft diverse individuen een kans geboden om zich verder te bekwamen op het gebied van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Zo hebben twaalf personen een MA opleiding gevolgd en zijn vijftien projectleiders promotieonderzoek (PhD) gaan doen, in Vietnam of daarbuiten. De zes cursussen die het VNRP tussen 1999 en 2003 heeft gegeven waren nuttig, maar volstrekt onvoldoende om te voorzien in de behoefte aan training in onderzoeksmethoden. Gezien het grote tekort aan kennis en capaciteit in dit opzicht, had het voor de hand gelegen dat het VNRP hiervoor een systematisch meerjarig programma in het leven zou hebben geroepen, samen met een of meer universiteiten.

### 8.11.2 Eindconclusies - De relaties tussen VNRP en de andere onderzoeksprojecten

Het VNRP heeft weinig externe relaties onderhouden en zodoende waren er ook geen betrekkingen tussen de actoren van het VNRP enerzijds en die van de onder-

zochte onderzoeksprojecten anderzijds. Tijdens het bezoek van de missieleider van de IOB-evaluatie aan het Cho Ray ziekenhuis, dat een centrale rol speelde in het onderzoek naar de ontwikkeling en productie van een anti-malariamedicijn, bleek het VNRP onbekend te zijn.

Er is dus geen directe uitwisseling van ideeën geweest. Over de voorbeeldwerking van het VNRP in bredere zin kan alleen gespeculeerd worden. Men mag verwachten dat de nieuwe ideeën op deelnemende onderzoekers zijn overgedragen en via hen een zekere *spin-off* hebben. Misschien dat ook de contacten met enkele donoren tijdens een voortgangsrapportage wat ideeën hebben overgedragen en wellicht dat de voormalige directeur van het VNRP in zijn nieuwe positie als onderminister enige doorwerking van gedachten kan bevorderen, maar dat alles kan moeilijk aangetoond worden.

### 8.11.3 Eindconclusies - De andere onderzoeksprojecten

De score op de vernieuwende elementen van de Onderzoeksnota van 1992 is in de onderzoeksprojecten niet hoog, maar zeker niet geringer dan in het VNRP. In twee van de drie gevallen waren de projecten het resultaat van een vraag vanuit Vietnam, en ondanks de invloed van buitenlandse deskundigen, lijken de Vietnamezen in die projecten een duidelijke stem te hebben gehad. Tenminste één project heeft geleid tot versterking van de lokale onderzoekscapaciteit; in dat geval was er ook sprake van kwalitatief hoogwaardig onderzoek met een goede verspreiding van onderzoeksresultaten. De andere gevallen laten een onduidelijk beeld zien. Ondanks de onbekendheid in Vietnam met participatief onderzoek, werd het toegepast in het onderzoeksproject naar anticonceptie methoden. De ervaringen ermee zijn onbekend. Dat geldt ook voor de toepassing van de multidisciplinaire benadering die dat project en het visproject hanteerden.

## 9 De symmetrische samenwerkingsverbanden: Zuid-Afrika en Ghana

### 9.1 Inleiding

Ook al stelde het onderzoeksbeleid van 1992 de MMRPs centraal, er bleef ruimte voor andere programma's. Zo ging het sinds 1980 bestaande samenwerkingsprogramma *Indo-Dutch Programme of collaboration in the social sciences on Alternatives in Development* (IDPAD) door. IDPAD stond zelfs model voor een nieuw symmetrisch samenwerkingsprogramma met Zuid-Afrika, het *South Africa - Netherlands Research Programme on Alternatives in Development*, SANPAD, dat in 1996 van start ging.<sup>156</sup>

Rond dezelfde tijd begonnen er nog twee symmetrische samenwerkingsprogramma's, aanvankelijk de RAWOO programma's genoemd, omdat de Raad het initiatief nam voor de oprichting ervan. Het zijn programma's rondom de thema's gezondheid en biodiversiteit van onderzoekers uit Nederland met onderzoekers in respectievelijk Ghana en de Filipijnen. Net als de MMRPs hadden de symmetrische samenwerkingsprogramma's als uitgangspunt dat zij geleid zouden worden door onderzoekers in het Zuiden en dat de onderzoeksagenda gebaseerd zou zijn op de vraag ter plaatse.<sup>157</sup>

Van deze vier samenwerkingsprogramma's zijn er twee gekozen voor de huidige evaluatie. De overwegingen om ook samenwerkingsprogramma's in de evaluatie op te nemen zijn de, in vergelijking met de MMRPs, verschillende rol van de Nederlandse onderzoekers in de samenwerkingsprogramma's en het verschil in

<sup>156</sup> In de categorie samenwerkingsprogramma's worden twee groepen onderscheiden: i) de symmetrische samenwerkingsprogramma's tussen Zuid en Noord, en ii) de programma's waarin zuidelijke onderzoekers samenwerken.

<sup>157</sup> Een vierde na 1992 gecreëerd symmetrisch samenwerkingsprogramma is het RDP WOTRO, *Research for Development Programma*, dat in 2002 is begonnen.

mate van zeggenschap van de Zuidelijke partners, wat interessant vergelijkingsmateriaal zou kunnen opleveren. Hoewel de langdurige ervaringen in het IDPAD programma pleitten voor selectie van dat programma, is daar van afgezien vanwege de naar verhouding enorme omvang van het programma, wat de balans in de evaluatie ten opzichte van de MMRPs zou verstoren, en vanwege de gewijzigde plaats van India in het Nederlandse bilaterale OS programma. Uiteindelijk zijn het SANPAD programma en het *Ghana Health Research Programme* (GHRP) voor evaluatie geselecteerd.

De uitgaven voor de twee programma's zijn in tabel 9.1 samengevat.

**Tabel 9.1** Uitgaven van het DGIS voor SANPAD en het GHRP (in EUR '000)

Programma	Vorbereidingsfase		Eerste fase		Tweede fase	
	periode	uitg. DGIS	periode	uitg. DGIS	periode	uitg. DGIS
GHRP	1998-2000	227	2001-2006	1.835		
SANPAD	1996-1997	216	1997-2003	5.159	2003-2004*	3.195

\* De tweede fase loopt tot 30 juni 2008.

De totale uitgaven bedroegen EUR 2,1 miljoen (GHRP) resp EUR 8,6 miljoen (SANPAD).

De programma's in Zuid-Afrika en Ghana begonnen ruim nadat de beleidsnota in werking was getreden. Hun soms roerige geschiedenis kleurt de vorm en de inhoud van het uiteindelijke programma. Hieronder worden geschiedenis, programma en resultaten beschreven voor de twee programma's afzonderlijk. De laatste paragraaf plaatst de bevindingen in het licht van de kernvragen van de evaluatie.

## 9.2 SANPAD

Een advertentie in de *Sunday Times* van 25 augustus 1996 introduceerde SANPAD bij het Zuid-Afrikaanse publiek. Zij was geplaatst door een groep Zuid-Afrikaanse wetenschappers die een workshop aan het voorbereiden waren als startpunt voor het *South Africa-Netherlands Research Programme on Alternatives in Development*. Zij vroegen om suggesties voor onderwerpen van onderzoek en nodigden mensen die hiervoor ideeën hadden uit om aan de bijeenkomst deel te nemen. De advertentie

en de aangekondigde workshop waren belangrijke stappen in een proces dat al enkele jaren bezig was.



### 9.2.1 Initiatief en oriëntatie

Het begon in 1994 met een bezoek van het hoofd van het DGIS-onderzoeksbureau aan Zuid-Afrika. Hoewel zijn reis bedoeld was om de mogelijkheden van een MMRP in Zuid-Afrika te onderzoeken, concludeerde hij dat een onderzoeksprogramma met Zuid-Afrika een ander karakter zou moeten krijgen. De voornaamste reden daarvoor was dat in een MMRP de bekwame Zuid-Afrikaanse onderzoekers van overwegend blanke komaf de boventoon zouden kunnen voeren, terwijl juist deelname uit voorheen achtergestelde groepen essentieel was voor de toekomst van het land. Verder constateerde hij dat de geest van MMRPs in Zuid-Afrika aanwezig was dank zij de grote rol van NGOs en Community based organisations (CBOs) in het land. Hij stelde voor om een programma met Zuid-Afrika te concentreren op i) capaciteitsopbouw van onderzoekers uit voorheen achtergestelde groepen, ii) training van jonge onderzoekers, iii) achtergestelde regio's en gemeenschappen, en iv) deelname van NGOs, CBOs en lokale overheden.

Er volgden meer bezoeken door medewerkers van het ministerie, maar het duurde tot maart 1996 voordat er concrete acties kwamen. Deze bestonden uit het inventariseren van de bestaande contacten tussen universiteiten in de twee landen en uit het opzetten van een Interim Comité in beide landen. Aan de universiteit van Leiden kwam een secretariaat dat samen met de *Foundation for Research and Development* (FRD) in Zuid-Afrika, een workshop moest gaan voorbereiden. Tijdens de eerste gezamenlijke bijeenkomst van de comité's in september 1996 in Nederland was de ondervertegenwoordiging van zwarte wetenschappers een

punt van discussie. Als gevolg daarvan besloten de leden van het Zuid-Afrikaanse comité dat zij hun collega's van de structureel achtergestelde zwarte universiteiten (*Historically Disadvantaged Universities*, HDUs) zouden gaan bezoeken om hen persoonlijk uit te nodigen voor de voor november geplande workshop. Ook werd afgesproken dat het onderzoeksprogramma zich op thema's en niet op disciplines zou gaan richten, teneinde multidisciplinair onderzoek te stimuleren. Verder zou het onderzoek ontwikkelingsgericht moeten zijn, en zou het accent komen te liggen op de sociale wetenschappen, ook al werden de natuur- en medische wetenschappen niet uitgesloten. De criteria voor selectie van onderzoeksvorstellen zouden worden: i) wetenschappelijke kwaliteit, ii) ontwikkelingsoriëntatie en -relevantie, iii) nut van het onderzoek, iv) deelname van zwarte wetenschappers en v) samenwerking tussen Zuid-Afrikaanse en Nederlandse wetenschappers.

In die tijd onderzocht ook de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) de mogelijkheden voor samenwerking met Zuid-Afrika op het gebied van natuurwetenschappen. Zij deed dit 'op eigen initiatief en zonder de ambassade of dit ministerie te informeren', aldus een memo uit 1996 van het DGIS-onderzoeksbureau aan de minister voor ontwikkelingssamenwerking. Het initiatief resulteerde in een samenwerkingsprogramma via de *Foundation for Research and Development*, die ook bij de voorbereidingen van de SANPAD workshop was betrokken.

### 9.2.2 Sociaal-wetenschappelijk onderzoek in Zuid-Afrika

Nadat in Zuid-Afrika het apartheidssysteem was ingestort namen de contacten met het buitenland snel toe. De eerste democratische verkiezingen in 1994 werden gevolgd door hernieuwde internationale samenwerking op velerlei terrein. De regering onder leiding van president Nelson Mandela stond voor de grote uitdaging om maatschappij en politiek te hervormen en welvaart toegankelijk te maken voor alle bevolkingsgroepen. Dat was geen geringe opgave, want apartheid was in alle poriën van land en volk doorgedrongen en had geleid tot een staat die hoog-industriële zones van vooruitgang combineerde met straatarme en onderontwikkelde gebieden. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de overheid aan het eind van 1993 vond dat 53% van de bevolking deel uitmaakte van arme huishoudens en dat hiervan 95% zwart was.

Het onderwijssysteem was door de apartheid gefragmenteerd en onsamenvattend geworden. Sinds 1959 waren in de *bantostans*, de 'etnische thuislanden' voor zwarte Zuid-Afrikanen, speciale instellingen opgezet voor hoger onderwijs. Zij vormden onderdeel van een systeem waarin opleidingen voor het exclusieve



gebruik waren van één van de vier bevolkingsgroepen: wit, zwart, kleurling en Indiër. De scheidslijn liep tussen de historische blanke Afrikaander en Engelse universiteiten en de op 'ethniciteit gefundeerde' universiteiten. De gangbare terminologie voor deze instellingen maakt het onderscheid tussen de historisch bevoorrechte blanke universiteiten en de historisch achtergestelde zwarte universiteiten: *Historically White - of Historically Advantaged Universities (HAU)* versus de *Historically Black - of Historically Disadvantaged Universities (HDUs)*.

**Box 9.1** *Historically advantaged and disadvantaged*

De 'voordelen' en de 'nadelen' manifesteerden zich ook in de beschikbare middelen voor de twee groepen universiteiten en in de academische en sociale rollen die aan elk werden toegekend. Zwarte universiteiten hadden geen mogelijkheid om kwalitatief hoogwaardig onderwijs te geven of om uit te blinken in onderzoek en innovatie. Toch was wetenschap geen onbekende in Zuid-Afrika; natuurhistorie en astronomie werden er al uitgeoefend sinds het midden van de 18e eeuw. Tijdens de apartheidperiode gaf de regering, in verband met de nationale veiligheid, voorrang aan strategisch onderzoek; in reactie op het internationale wapenembargo werd veel geld gestoken in onderzoek voor militaire doeleinden, die vooral de nucleaire wetenschappen goede kwam. Sociale wetenschappen bungelden onderaan de financieringslijst van de overheid; zij waren bovendien het slachtoffer van internationale academische boycotts. Daardoor ontstond er in de sociale wetenschappen een onderzoekssysteem dat 'insular and marginalized in the global context'<sup>158</sup> was.

De post-apartheidsregering hervormde het systeem met het oog op reconstructie en ontwikkeling van het hele land. Volgens de nationale onderzoeks- en ontwikkelingsstrategie van 2002<sup>159</sup> was het uitgangspunt *innovation pull* in tegenstelling tot *science push*, wat betekent dat onderzoek maatschappelijk relevant moest zijn en zich niet in de ivoren toren van de wetenschap mocht afspelen. Het ministerie van Wetenschap en Technologie was belast met de uitvoering van de strategie. Onder dit ministerie vallen twee wetenschappelijke raden, de *National Research Foundation*<sup>160</sup> en de *Human Science Research Council*.

158 Bawa A. & Mouton J. (2002). Research. In Cloete N., Fehnel R., Maassen P., Moja T., Perold H., Gibbon T. *Transformation in Higher Education, Global Pressures and Local Realities in South Africa*. Centre for Higher Education Transformation (2002).

159 The Government of the Republic of South Africa (2002). *South Africa's National Research and Development Strategy*.

160 De National Research Foundation (NRF) is in 1996 ontstaan door fusie van de Foundation for Research and Development (FRD) en het Centre for Science Development (CSD).

In haar strategienota stelde de regering de ontwikkeling van mensen voorop, er was een inhaalslag nodig om de scheefgroei uit het verleden recht te trekken. Academische kaders in Zuid-Afrika bestaan vooral uit blanke, mannelijke wetenschappers, die vergrijzen. Het aanvullen van deze elite met een nieuwe groep van meer zwarte en vrouwelijk academici wordt door allerlei factoren bemoeilijkt. Zo kiezen maar weinig mensen voor een loopbaan aan de universiteit, omdat de salarissen in vergelijking met het bedrijfsleven, onaantrekkelijk zijn. Daarnaast zorgt de grote toestroom van studenten ervoor dat academici veel tijd moeten besteden aan onderwijs, waardoor er weinig ruimte overblijft voor onderzoek. Bovendien zijn de vaardigheden voor het doen van onderzoek beperkt, omdat veel van de mid-carrière academici zijn opgeleid in een periode van grote politieke onrust toen zwarte universiteiten centra waren van de strijd tegen het systeem. Er ging bijna geen jaar voorbij zonder dat een aantal van deze instellingen maanden achtereen gesloten was. Duizenden studenten stopten met hun studie, omdat studeren in de gegeven situatie onmogelijk was geworden, of omdat zij ondergronds gingen of als politiek vluchteling het land verlieten.<sup>161</sup> Wie de studie wel afmaakte raakte meer actie-gericht en minder academisch georiënteerd; universitaire medewerkers zijn vaak niet gepromoveerd, hebben weinig ervaring en affiniteit met onderzoek. In Zuid-Afrika is er minder dan één onderzoeker op 1000 werknemers, in vergelijking met vijf in Australië en tien in Japan, wat een groot probleem is, aldus de *National Research and Development Strategy*.

Het is tegen deze achtergrond dat de ideeën voor SANPAD zich ontwikkelden. Terwijl het land een nieuwe koers probeerde in te slaan, bleven veel van de kenmerken van het apartheidssysteem aanwezig. Er was een behoefte aan sociaal-economisch onderzoek dat zou kunnen helpen bij het vinden van oplossingen voor de problemen.

### 9.2.3 Doelstellingen en thema's

Tachtig mensen, wetenschappers en beleidsmakers, bezochten de workshop in Pretoria in november 1996, die de eerdergenoemde advertentie al had aangekondigd. Zij spraken af dat de doelstellingen van het nieuwe programma zouden zijn:

- 1) Stimuleren en bevorderen van wetenschappelijk onderzoek:  
Stimuleren en bevorderen van wetenschappelijk onderzoek door Zuid-Afrikaanse en Nederlandse onderzoekers naar vraagstukken die relevant zijn

---

<sup>161</sup> Cloete N. (2002). *Policy expectations*. In Cloete N., Fehnel R., Maassen P., Moja T., Perold H., Gibbon T. (2002). Zie voetnoot 158.

voor de ontwikkeling van Zuid-Afrika en het Zuid-Afrikaanse volk. Het onderzoek moet multidisciplinair zijn, beleidsrelevant en probleemgericht. Nieuwe onderzoeksmethoden worden aangemoedigd.

- 2) Opbouwen van onderzoekscapaciteit:  
Versterken van de onderzoekscapaciteit in Zuid-Afrika, vooral bij instellingen en van mensen die in het verleden achtergesteld zijn. Het opbouwen van capaciteit moet een integraal onderdeel zijn van al het onderzoek dat binnen het programma plaatsvindt.
- 3) Voortbrengen van een onderzoekscultuur:  
Vestigen en ontwikkelen van een institutionele onderzoekscultuur en van een cultuur van interinstitutionele samenwerking op onderzoeksgebied. Dit betekent dat er verbanden komen tussen instellingen binnen Zuid-Afrika en tussen instellingen uit beide landen.

De keuze van de thema's lieten de aanwezigen over aan het nieuw gekozen *Joint Committee*, dat uit de in de workshop gemaakte lijst de volgende vijf thema's destilleerde:

- 1) Nieuwe benaderingen voor economische ontwikkeling.
- 2) Sociale ontwikkeling voor empowerment / weerbaarheid.
- 3) Natuurlijke hulpbronnen en het beheer ervan.
- 4) Bestuursmacht voor democratie.
- 5) Cultuur, identiteit en een nieuwe samenleving.

Deze werden opgenomen in het programmavoorstel dat de twee nationale comités in mei 1997 bij het DGIS indienden. Hoewel er op dat moment een algemene stop was op het goedkeuren van projecten in verband met de budgettaire situatie bij het DGIS, werd voor SANPAD een uitzondering gemaakt. Het programma werd in oktober 1997 goedgekeurd voor een periode van vijf jaar met een budget van Dfl 12,5 miljoen (EUR 5,7 miljoen).

Intussen waren in beide landen secretariaten opgezet. Het Nederlandse secretariaat draaide al sinds september 1996 onder auspiciën van de coördinator van het IDPAD programma. Deze had aan diverse bezoeken aan Zuid-Afrika deelgenomen, omdat vooral de minister een warm voorstander was van nauwe samenwerking tussen het toekomstige SANPAD met het al sinds 1980 bestaande IDPAD. Dat zou gaan betekenen dat het SANPAD secretariaat ondergebracht zou worden bij WOTRO, dat sinds januari 1997 gast-organisatie van IDPAD was.

Het Nederlandse comité besliste echter dat SANPAD bij NiZA, het Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika, gehuisvest zou worden. Zij vreesden dat onderbrengen bij WOTRO een gevaar zou kunnen zijn voor de autonomie van SANPAD, en meenden bovendien dat NiZA een omgeving zou bieden met kennis over Zuid-Afrika. Het Zuid-Afrikaanse secretariaat verhuisde in augustus 1997 van de *Foundation for Research and Development*, waar het was ondergebracht ten behoeve van de voorbereiding van de workshop, naar Durban. Gastorganisatie werd de *Eastern Seaboard Association of Tertiary Institutions*, ESATI, een organisatie die was opgezet door een consortium van universiteiten om bepaalde taken voor hen te verrichten.

#### 9.2.4 Uitvoering van de programma's

Op het moment van de evaluatie was SANPAD in haar tweede programmafase. De eerste liep van 1997-2003, de tweede van 2003-07. De evaluatie concentreerde zich op de 1<sup>e</sup> fase door alleen onderzoeksprojecten die voor 2003 van start waren gegaan in de studie op te nemen. Wel zijn andere activiteiten en het beheer van het programma na 2003 ook onderdeel van de evaluatie geweest.

Van de in totaal 85 projecten uit fase I werd, in overleg met SANPAD, een steekproef gemaakt van zeventien projecten, dat is 20%. Hierbij was gelet op een spreiding over de jaren waarin de onderzoeken begonnen, over de thema's, en over de betrokken universiteiten in Zuid-Afrika en Nederland. Daarmee was er een redelijk representatieve steekproef ontstaan, ook volgens SANPAD. Tijdens de veldstudie in november en december 2004 konden afspraken gemaakt worden met teamleiders van 11 van deze onderzoeksprojecten. De conclusies hieronder zijn gebaseerd op de bevindingen in deze elf projecten.

Het werk van SANPAD kent twee hoofdvormen: 1) subsidies voor het doen van onderzoek en 2) een speciale cursus voor opbouw van onderzoekscapaciteit. Daarnaast zijn er allerlei andere activiteiten in de vorm van conferenties, uitwisselingen e.d. die de hoofdactiviteiten ondersteunen en het programma als geheel profileren.

##### 9.2.4.1 Subsidies voor onderzoek

In de eerste fase keurde SANPAD 85 onderzoeksprojecten goed van de 448 ingediende voorstellen. In 2003 en 2004 werden nog eens 25 projecten goedgekeurd. De gemiddelde subsidie per project was ZAR 250.000,-.<sup>162</sup>

<sup>162</sup> De ZAR fluctueerde sterk in de projectperiode. Op 1-1-1997: ZAR 250.000 = Dfl 92.502 / EUR 41.975; op 31-12-2000: ZAR 250.000 = EUR 35.230; op 31-12-2002: ZAR 250.000 = EUR 27.659.

Elk jaar was er een *call for proposals*, via kranten en annonces op universiteiten en hogescholen. In de beginperiode, 1997 en 1998, werden meer dan honderd voorstellen ingediend, waarvan slechts 10% werd goedgekeurd. Daarna ging het aantal voorstellen naar beneden, tot gemiddeld zo'n 50 per jaar, terwijl het percentage goedgekeurde projecten steeg naar een gemiddelde van 25%-30%. Daaruit kan worden afgeleid dat de kwaliteit van de voorstellen beter werd en beter aansloot bij de gestelde eisen, te weten:

- *wetenschappelijke kwaliteit*: de voorstellen moeten innovatief onderzoek betreffen en/of innovatieve methoden van onderzoek toepassen; het ontwerp moet in wetenschappelijk opzicht solide en haalbaar zijn en het team moet voldoende expertise bezitten;
- *beleidsrelevantie*: er moet een aantoonbare vraag naar het onderwerp van onderzoek zijn in de Zuid-Afrikaanse samenleving, er moet een voortdurende interactie plaatsvinden tijdens de uitvoering van het onderzoek tussen onderzoekers en mensen die er belang bij hebben, en de resultaten van het onderzoek moeten ter beschikking gesteld worden van samenleving en beleidsmakers;
- *opbouw van onderzoekscapaciteit*: het moet duidelijk zijn dat het onderzoek bijdraagt aan het versterken van de capaciteit om onderzoek te doen.

Op basis van deze eisen beoordeelden deskundigen van buiten en leden van de nationale comité's de voorstellen. De beslissing over het toekennen van de subsidie werd genomen door het Joint Committee. Als het voorstel veelbelovend was, maar nog niet goed genoeg, konden de indieners het verbeteren tijdens een workshop waarvoor alle partijen werden uitgenodigd, ook de Nederlandse onderzoekers die aan het project zouden gaan meedoen. In latere jaren werd het gebruikelijk om voor alle goedgekeurde projecten workshops te houden, als formele start van het onderzoek en bijgewoond door SANPAD's directeur uit Durban.

Alle onderzoeken vielen binnen de in 1996 afgesproken thema's. De relevantie daarvan werd in 2004 opnieuw bekeken, via een enquête die gevolgd werd door een conferentie. Het bleek dat de onderwerpen nog niet in betekenis hadden ingeboet; zij bleven in grote lijnen dezelfde, alleen het thema 'vermindering van armoede' werd toegevoegd. Tabel 9.2 geeft de verdeling van onderzoeken over de zes thema's weer.

**Tabel 9.2** SANPAD - projecten per thema\*

Thema's	Aantal projecten Fase I	Percentage projecten Fase I	Aantal projecten Fase II	Percentage projecten Fase II
1. New approaches to economic development	15	18%	5	20%
2. Social development for empowerment	35	41%	9	36%
3. Natural resources and their management	22	26%	4	16%
4. Governance for democracy	9	11%	4	16%
5. Culture, identity and new society	18	21%	10	40%
6. Poverty Reduction	-	-	2	8%

Bronnen: SANPAD Phase I Report 1997-2003 voor fase I data, SANPAD Secretariaat Amsterdam voor fase II data.

\* De absolute en relatieve totalen in deze tabel zijn hoger dan het feitelijke aantal projecten, omdat sommige onder twee thema's geregistreerd staan.

Onderzoeken werden opgezet voor een periode van drie jaar, maar kregen vaak verlenging. Eén van de 17 in de steekproef werd niet afgemaakt. Door strenger toezicht van SANPAD op recente projecten is het percentage mislukkingen geleidelijk minimaal geworden.

#### Teams en projectleiders

De omvang van de onderzoeksteams varieerde van 3 tot 12 onderzoekers; de projectleider moest een gepromoveerde academicus zijn. Vanwege de tweedeling van *Historically Advantaged* en *Historically Disadvantaged Universities* en de scheve verhouding in het aantal blanke en zwarte wetenschappers, is het niet verwonderlijk dat de projectleiders vooral afkomstig waren van de blanke HAU's, 70%. Tabel 9.3 laat zien dat vooral blanke mannen een leidende rol speelden, dat blanke vrouwen terrein wonnen, en dat zwarte vrouwen en mannen onder de projectleiders een minderheid vormden. SANPAD probeert dit te veranderen door bij de capaciteitsopbouw voorrang te geven aan de zwarte bevolkingsgroep (zie paragraaf 9.2.4.2)

**Tabel 9.3** SANPAD - projectleiders naar ras en sekse

Jaar	Zwarte vrouwen	Blanke vrouwen	Zwarte mannen	Blanke mannen	Totaal aantal projecten
1997	1 (11%)	1 (11%)	1 (11%)	6 (67%)	9
1998	0 (0%)	4 (27%)	2 (13%)	9 (60%)	15
1999	1 (5%)	4 (21%)	4 (21%)	10 (53%)	19
2000	1 (7%)	2 (13%)	3 (20%)	9 (60%)	15
2001	0 (0%)	4 (40%)	0 (0%)	6 (60%)	10
2002	5 (29%)	5 (29%)	2 (12%)	5 (29%)	17
2003	0 (0%)	2 (17%)	3 (25%)	7 (58%)	12
2004	2 (15%)	5 (38%)	1 (8%)	5 (38%)	13
<b>Totaal</b>	<b>10 (9%)</b>	<b>27 (24.5%)</b>	<b>16 (14.5%)</b>	<b>57 (52%)</b>	<b>110</b>

Bron: SANPAD Fase I rapport aangevuld met recente informatie uit archief.

Als samenwerkingsprogramma hechtte SANPAD veel waarde aan coöperatie van Zuid-Afrikaanse en Nederlandse onderzoekers. Die kon op allerlei manieren tot stand komen, via bestaande contacten tussen individuele wetenschappers of instellingen in de twee landen, of dankzij bemiddeling door het SANPAD secretariaat in Amsterdam. Diverse Nederlandse universiteiten zijn bij SANPAD projecten betrokken, het meest die van Utrecht, Amsterdam, Wageningen en de Vrije Universiteit.

Nederlandse onderzoekers deden gewoonlijk mee aan het begin van het onderzoek, bij het schrijven van het voorstel en het ontwerpen van de methodologie, en aan het eind bij het schrijven van het rapport. Sommigen voerden ook delen van het onderzoek uit, of gaven trainingen over de methoden van onderzoek. Hun inbreng was grotendeels op vrijwillige basis, omdat er geen fondsen waren voor salarissen; die waren er evenmin voor de Zuid-Afrikaanse projectleiders en onderzoekers. Alleen reis- en verblijfkosten in Zuid-Afrika konden uit SANPAD middelen vergoed worden.

#### *Aard van de onderzoeksprojecten*

Bij de evaluatie van de selectie van onderzoeksprojecten uit de eerste fase is vooral gekeken naar aspecten die SANPAD als vereisten voor subsidieverlening stelde: relevantie, multidisciplinariteit, interinstitutionele en internationale samenwerking, participatie van belanghebbenden, resultaten in termen van capaciteitsop-

bouw, verspreiding van bevindingen, wetenschappelijke kwaliteit, en gebruik van bevindingen.

- **Relevantie**

Het criterium van relevantie heeft bij SANPAD twee kanten: het onderzoek moet een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van Zuid-Afrika en het moet gericht zijn op het beïnvloeden van het beleid. Voor goedkeuring werden projectvoorstellen hierop beoordeeld. De commentaren van de beoordelaars lieten zien dat zij de projecten uit ontwikkelingsperspectief wel relevant vonden, maar dat zij twijfels hadden of het onderzoek inderdaad veel indruk op beleidsmakers zou gaan maken. Hun twijfels bleken gerechtvaardigd; tot nu toe hebben maar weinig onderzoeken beleid kunnen beïnvloeden (zie onder).

- **Multidisciplinariteit en interinstitutionele samenwerking**

De eis van multidisciplinariteit werd gesteld om een probleemgerichte aanpak te bevorderen. Aan deze eis voldeden 9 van de 11 projecten; er werkten wetenschappers van twee of meer disciplines mee en in vijf gevallen waren zij afkomstig van meer universiteiten. Deze interinstitutionele samenwerking heeft echter geen zichtbare betekenis gehad voor het dichten van de kloof tussen blanke HAUs en zwarte HDUs. Niets wees op overdracht van capaciteit van de ene categorie naar de andere, al waren er wel pogingen gedaan door projectleiders van blanke HAUs om studenten van zwarte HDUs in hun project op te nemen. De praktijk was echter weerbarstig, zodat echte participatie niet goed van de grond kwam.

- **Internationale samenwerking**

De samenwerking met Nederlandse onderzoekers was beoogd in alle onderzoeken, maar werd slechts in 7 van de 11 onderzochte projecten gerealiseerd. Soms ging het mis vanwege *incomptabilité des humeurs*, in andere gevallen verzandde de samenwerking gewoon. Projectleiders van onderzoeken waarin deze wel tot stand kwam, waren er zeer tevreden over. De samenwerking gaf hen een gevoel deelgenoot te zijn van een wereldwijd netwerk van onderzoekers. Zij waardeerden het bredere perspectief dat de Nederlanders inbrachten op basis van hun ervaringen elders, de mogelijkheden voor studenten om cursussen in Nederland te volgen, de speciale cursussen die de Nederlanders gaven en de *on the job training*. Het enthousiasme was dan wederzijds: Nederlandse onderzoekers die intensief aan de projecten meededen waardeerden het dat zij ter plaatse en samen met lokale wetenschappers onderzoek konden doen.



- **Versterken van onderzoekscapaciteit**

Opbouw van capaciteit van jonge academici via deelname aan de onderzoeken was een cruciale voorwaarde voor subsidie. Ruim een derde van de projecten voldeed er aan: studenten participeerden in het veldwerk, schreven hun MA scriptie over het onderzoek of namen deel aan internationale bijeenkomsten. Daarnaast waren er enkele projecten die erin slaagden om de onderzoeksvaardigheden van de lokale bevolking te vergroten. Maar er was ook een groep projecten waar van capaciteitsopbouw amper sprake was (3 uit 11).

- **Participatie van belanghebbenden en invloed op beleid**

De eis van deelname van belanghebbenden kwam beter uit de verf: ruim tweederde van de onderzoeksteams (8 van de 11) werkte samen met een provinciale overheid, een gemeenschapsorganisatie, een school, ziekenhuis, kerk, of de politie. Deelname van mensen die direct belang hadden bij het onderzoek, zoals doven en bejaarden, leidde niet automatisch tot beïnvloeding van beleidsmakers; slechts twee projecten konden overtuigend aantonen dat zij het beleid beïnvloed hadden.

- **Wetenschappelijke kwaliteit**

Als maatstaf voor wetenschappelijke kwaliteit werd in de evaluatie gekeken naar publicaties van de onderzoeken in wetenschappelijke tijdschriften en/of boeken. Het bleek dat die van ruim een derde van de projecten bestonden, hoewel sommige publicaties die de projecten noemden niet per se van het SANPAD gefinancierde onderzoek waren, maar andere publicaties van de projectleider betroffen.

#### **9.2.4.2 Cursussen voor versterken van de onderzoekscapaciteit**

Versterken van de onderzoekscapaciteit heeft vanaf het begin hoog op de agenda van SANPAD gestaan. Het was een voorwaarde voor financiering van projecten, zoals hierboven werd besproken, maar daarnaast werd al in 1998 het initiatief genomen voor het opzetten van een speciale cursus over onderzoek voor academische staf en studenten, het zogenaamde *Research Capacity Initiative* (RCI). Aan de vier cursussen die sindsdien zijn gehouden, hebben in totaal 119 studenten deelgenomen.

De cursus was opgezet in zes à zeven modules, die over de periode van een jaar werden gegeven. Tijdens de cursus moesten de studenten een voorstel maken voor een promotieonderzoek. Eén van de toelatingseisen was daarom dat deelnemers hun MA graad gehaald hadden en begonnen waren aan hun PhD. Om de relatie te leggen met de door SANPAD gefinancierde projecten, kregen degenen die daaraan meewerkten voorrang. Zwarte, vrouwelijke academici werden extra gestimu-

leerd om de cursus te volgen, ook als zij niet bij SANPAD projecten waren betrokken. Wel moest hun onderzoek binnen de prioritaire thema's vallen.

SANPAD is er in geslaagd om studenten aan te trekken uit de primaire doelgroep, zwarten en vrouwen, zoals tabel 9.4 laat zien.

**Tabel 9.4** SANPAD - karakteristieken van deelnemers aan RCI cursussen 2002-04

Jaar	Totaal aantal participanten	Zwarte vrouwen	Zwarte mannen	Blanke vrouwen	HDU	HDT	HAU	NGO	Zonder werk
1999	38*								
2002	27	13	11	3	15	1	10	1	
2003	28	18	2	8	13	5	7	1	2
2004	26	20	5	1	-	-	-	-	-

\* Details van deze groep konden niet meer worden gevonden. Het is bekend dat er 38 studenten waren waarvan 18 mannen en 20 vrouwen; 29 waren verbonden aan Historically Disadvantaged Institutions.

Wel kampte men met lage opkomstcijfers, die verklaard werden uit gebrek aan tijd en motivatie onder de studenten voor het doen van onderzoek gezien hun zware onderwijstaak, en uit het algemene gemis aan een onderzoekscultuur onder academici. Op een gegeven moment vroeg SANPAD zich zelfs af *if the investment of ZAR 90.000 per RCI student is cost effective.*<sup>163</sup>

Na 2004 zijn de voorbereiding en selectie van kandidaten strenger geworden. Deelnemers zijn nu verplicht om naar alle sessies te komen en de instituten waar zij werken of studeren moeten daarvoor garant staan. In een *memorandum of understanding* verklaren deze dat de student ruimte krijgt om de cursus te doen door aanpassing van de onderwijstaak, door verlof om de cursusweken te bezoeken en door faciliteiten als computer en internet toegang.

Docenten uit Zuid-Afrika en Nederland hebben de cursussen gezamenlijk gegeven. Sinds 2003 ontvangen studenten bij het afstuderen een diploma dat is gecertificeerd door de Nederlandse CERES onderzoeksschool. Zowel studenten als

<sup>163</sup> SANPAD, RCI Director's Final Report, November 2002.

docenten waren hierover zeer te spreken, aangezien dit het internationale karakter van de cursus reflecteert. Bovendien is deze oplossing een goed alternatief voor accreditatie door SANPAD zelf, die problematisch is omdat het SANPAD tot concurrent van universiteiten zou maken in plaats van een programma dat dienstverlenend is voor de academische gemeenschap.

Vanwege de vrij chaotische administratie van het cursusprogramma in het verleden, kon niet worden nagegaan hoeveel studenten aan het einde van de cursus hun promotievoorstel hebben ingediend. De archieven over de meer geordende laatste jaren lieten echter zien dat ook toen het aantal op gang gekomen promotieonderzoeken nog beperkt was. Van de 2003 groep, bijvoorbeeld, die uit 28 studenten bestond, dienden er 18 hun voorstel in, maar uit de geschreven commentaren van docenten was duidelijk dat deze nog lang niet allemaal aan de formele eisen voldeden. SANPAD heeft dit probleem onderkend en probeert nu meer contact te houden met afgestudeerden om hen te blijven stimuleren een PhD te gaan doen.

De reactie van de studenten op het RCI programma was erg positief, men was enthousiast over de cursus en dankbaar voor de geboden kans. De kosten van het programma zijn erg hoog geweest. Uitverkoren kandidaten konden gratis aan de cursus meedoen, ook hun reis- en verblijfkosten werden vergoed. In het budget van de tweede fase (2003-08) werd door het DGIS ruim EUR 1,9 miljoen voor dit onderdeel toegekend, dat is 26% van het operationele budget. Met het voorziene aantal van 150 studenten over een periode van vijf jaar, betekent dit dat de kosten per student ongeveer EUR 13.000 bedragen, dat is ruim ZAR 100.000 (wisselkoers van eind 2004).

### 9.2.5 Organisatie en management structuren

Bestuur en organisatie van SANPAD reflecteren de samenwerkingsgedachte. In beide landen bestaan nationale comités, die elk met drie leden vertegenwoordigd zijn in het Joint Committee. Er zijn ook twee secretariaten, één in Durban voor de algehele begeleiding van het programma, en één in Amsterdam voor de coördinatie van de Nederlandse inbreng in het programma en het werven van onderzoekers aan Nederlandse zijde. Omdat SANPAD een programma is zonder eigen juridische status, is het contract van het DGIS gesloten met een derde partij. In de eerste fase was dat NiZA, het Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika, waar tevens het Nederlandse secretariaat was gehuisvest. De gastorganisatie aan Zuid-Afrikaanse kant was ESATI, een consortium van hoger onderwijsinstellingen in KwaZulu -Natal. Met ingang van de tweede fase (2003) ging het beheer van het

programma over in Zuid-Afrikaanse handen, en sloot het DGIS het contract af met ESATI. NiZA behield een klein apart contract (ongeveer 10% van het totale budget) voor het Nederlandse secretariaat.

De intensieve interactie die nodig was om het programma van de grond te krijgen, was voor beide partijen een nieuwe ervaring. Het proces ging dan ook niet zonder slag of stoot. Behalve de gebruikelijke aanloopproblemen waar veel nieuwe organisaties last van kunnen hebben, waren de moeilijkheden bij SANPAD het gevolg van een gevoel van overheersing aan Zuid-Afrikaanse zijde en van wederzijdse twijfels over al dan niet verborgen agenda's.

De problemen openbaarden zich toen de Zuid-Afrikaanse partner in 1999 een zelfstandige rechtspersoon (een trust) in het leven riep, zonder de Nederlandse partner daarvan op de hoogte te stellen. Dat zou volgens de Zuid-Afrikanen als voordeel hebben dat men zelfstandig contracten kon aangaan met derden, zowel het DGIS als de universiteiten in eigen land. De Nederlanders meenden dat een trust indruiste tegen de aard van SANPAD, namelijk die van een samenwerkingsverband met een gelijkwaardige opzet in beide landen en niet alleen een formele structuur in Zuid-Afrika. Hoewel de trust nooit operationeel is geworden, was het initiatief een bron van onenigheid en instabiliteit. Een andere crisis ontstond in 2003 nadat een accountantsrapport administratieve onregelmatigheden aan het licht bracht over de jaren 2001 en 2002. Nader onderzoek wees uit dat de problemen vooral het gevolg waren van een spreiding van verantwoordelijkheden over teveel mensen van het nationale comité en het secretariaat, die daarover onvoldoende met elkaar communiceerden.

Beide situaties toonden aan dat samenwerking niet vanzelf tot stand komt en dat flexibiliteit, doorzettingsvermogen, visie en een gevoel voor humor nodig zijn als mensen met een verschillende achtergrond, handelend vanuit hun eigen vertrouwde kaders, met elkaar in zee gaan. Dat de problemen uiteindelijk werden opgelost laat zien dat SANPAD in de gelukkige omstandigheid verkeerde dat het mensen in huis had met deze karaktereigenschappen.

In 2003 kwam de verantwoordelijkheid voor het programma vooral in Zuid-Afrika te liggen inclusief de financiële verantwoordelijkheid, wat in overeenstemming was met het Nederlandse beleid om zeggenschap over programma's over te dragen naar partners in het Zuiden. Het accountantsrapport van 2003 kwam midden in het proces van overdracht, maar was voor het DGIS geen reden om het proces te vertragen. Het beschouwde de problemen die de audit aankaartte als aspecten

van een groeiproces, niet als uitingen van een ontspoorde organisatie. Door de crisis zijn zwakheden in het programma scherp zichtbaar geworden, en sindsdien zijn ze serieus aangepakt.

Tot 1996 speelde het DGIS-onderzoeksbureau een actieve rol in SANPAD, daarna onderhield de ambassade in Pretoria lange tijd intensieve contacten, maar vanaf 2000 beheert het DGIS-onderzoeksbureau het programma op afstand. Het beheer vindt plaats vanuit Den Haag, wat SANPAD een van de laatste niet gedelegeerde programma's maakt, net als IDPAD overigens. De argumentatie daarvoor is dat er geen dringende redenen zijn om een programma naar de posten te delegeren indien het ook een duidelijke Nederlandse component heeft.

Bij de overgang van de eerste naar de tweede fase kwam SANPAD voor een onaangename verrassing te staan, omdat het contract met het DGIS niet toestond dat de in de eerste fase (1997-03) toegezegde onderzoekssubsidies werden betaald na 2003. Dat betekende dat projecten die al waren toegekend vóór 2003 betaald moesten gaan worden uit de nieuwe fondsen voor de periode 2003-08. Het ging om een bedrag van ongeveer EUR 500.000. Deze zwakke plek in de constructie van het contract is in het contract voor de tweede fase hersteld.

### 9.3 Het Ghana Health Research Programme (GHRP)

De eerste stappen op weg naar het *Ghana Health Research Programme* (Ghana Gezondheidsonderzoeksprogramma) werden gezet in 1994, de formele start ervan was op 1 augustus 2001. Het kostte aanvankelijk vooral veel tijd om de Nederlandse partijen op een lijn te krijgen, terwijl vervolgens de wederzijdse afstemming en concretisering van het programma traag verliep. Het beleidskader in Ghana lag al vast in het Ghanese beleidsdocument *Medium Term Health Sector Strategy, towards vision 2020* van 1995.

## Ghana



### 9.3.1 Voorbereiding Nederland

In de adviesnota aan de regering van 1994, *Meerjarenperspectief op onderzoek voor ontwikkeling*, betuigde de RAWOO steun aan de vraaggerichte benadering en de uitwerking ervan in MMRPs. Daarnaast pleitte de Raad voor een differentiatie van de aanpak zodat ook programma's opgezet zouden kunnen worden waarin partijen in Nederland samenwerken met ontwikkelingslanden. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking antwoordde dat het idee van samenwerking goed paste binnen het nieuwe onderzoeksbeleid, mits de aanbodsturing of belangenbehartiging van Nederland niet zou overheersen en de volwaardige inbreng van de ontwikkelingslanden in vraagstelling en uitvoering gegarandeerd zou worden.

Gezondheidszorg was een van de centrale thema's die de RAWOO voor ogen had. Hij had al eerder studies verricht<sup>164</sup> naar manieren waarop de vraag naar gezondheidsonderzoek van ontwikkelingslanden en het aanbod van Nederland bij elkaar konden aansluiten. Dat leek niet eenvoudig te zijn, want:

*'(...) ontwikkelingsgericht onderzoek (vormt) een afspiegeling van de machtsverhoudingen binnen de onderzoeksinstituten in het Noorden. Er is sprake van zware dominantie van klinische, biomedische en laboratorium onderzoeken. Er blijkt weinig*

<sup>164</sup> RAWOO Deelstudie gezondheidszorg, t.b.v. het Advies over de inzetbaarheid van de Nederlandse onderzoekscapaciteit in het kader van ontwikkelingssamenwerking, 1994.

*onderzoek te worden gedaan naar 'health information systems', veldepidemiologie, demografie, gedragswetenschappen, economie en management. Wat eigenlijk ontbreekt is lokaal aangepast onderzoek dat het beste in het kader van capaciteitsopbouw kan worden gestimuleerd.'*<sup>165</sup>

Om verder te komen met zijn ideeën over ontwikkelingsrelevant gezondheidsonderzoek diende RAWOO in juni 1995, samen met de Raad voor Gezondheidsonderzoek, een voorstel in bij het Coördinatiefonds Sectorraden om een 'programmeringsstudie' uit te voeren. Op vrijwel hetzelfde moment stuurde NWO/WOTRO een plan voor lange termijn gezondheidsonderzoek naar de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Deze suggereerde de indieners om samen te werken met de RAWOO, en uit de daarop volgende contacten ontstond een comité met vertegenwoordigers van NWO/WOTRO, RAWOO, DGIS, OC&W en enkele onafhankelijke leden, dat de initiatieven ging uitwerken.

Er bleek een groot verschil van mening te bestaan tussen RAWOO/DGIS enerzijds en NWO/WOTRO/OC&W anderzijds. Na ruim anderhalf jaar en twaalf vergaderingen schreef OC&W in januari 1999 aan het DGIS dat er in het ontwikkelde voorstel 'geen sprake is van een evenwichtige samenwerking met de Nederlandse onderzoeksweld' en dat er 'geen substantiële rol is weggelegd voor NWO bij de uitvoering'. Men vond dat er niet werd voldaan aan de voorwaarden die destijds door OC&W en NWO aan medefinanciering waren gesteld en deelde mee dat de voor dit doel gereserveerde middelen niet zouden worden ingezet.<sup>166</sup>

Het struikelblok was de plaats van het Nederlandse secretariaat van het project, wat volgens het DGIS in een apart onafhankelijk instituut ondergebracht zou moeten worden, terwijl OC&W/NWO er op rekenden dat zo'n coördinatiepunt in NWO zou komen. Het achterliggende probleem was echter een fundamenteel verschil van inzicht tussen de partijen over de vraaggerichte aanpak van het programma. RAWOO hield vast aan het standpunt dat de partners in het Zuiden zouden bepalen wat er onderzocht moest worden, maar NWO/WOTRO meende dat Nederlandse onderzoekers daardoor niet gelijk behandeld werden. Zij zag haar hoop dat het programma een steun in de rug zou zijn voor Nederlandse onderzoeksweld die toch al zoveel problemen had met het vinden van fondsen, vervliegen.

<sup>165</sup> Ibid, p. 16.

<sup>166</sup> In de loop van de besprekingen hadden beide partijen elk Dfl 3 miljoen (ruim EUR 1.3 miljoen) toegezegd.

### Box 9.2 Controverse in een notendop

Mening van Nederlandse onderzoeker over Ghanese voorstel tijdens workshop in Amsterdam in mei 1997: 'If you don't realize that we should not also choose topics in which Dutch researchers have their expertise, there will be no cooperation programme at all, because the continuing erosion on the Dutch side will be so big that there will be nothing left on the Dutch side for cooperation.'<sup>167</sup>

Bron: Health research for development in Africa (RAWOO, 1997).

#### 9.3.2 Gezondheidsonderzoek in Ghana

Uit drie kandidaat-landen voor het gezondheidsonderzoek had de RAWOO al in 1996 Ghana geselecteerd. Ghana werd verkozen boven Benin en Mozambique omdat er de meest geschikte omgeving voor het programma werd gevonden. Het land sprong er positief uit vanwege zijn goed ontwikkelde volksgezondheidsbeleid (1995) met een gevorderde mate van decentralisatie. Een andere gunstige factor was dat het ministerie van Gezondheid (Ministry of Health, MOH) in 1990 een Health Research Unit (HRU) had opgezet om de kloof tussen onderzoek en beleid te overbruggen. Mede hierdoor vond de RAWOO het voor de hand liggen dat het ministerie van Gezondheidszorg de Ghanese partner van het samenwerkingsprogramma zou worden. Wel hebben de partijen vanaf het begin nadrukkelijk gesproken over de manier waarop NGOs geïnteresseerd en betrokken zouden moeten worden, een essentieel punt omdat de gezondheidszorg in Ghana voor bijna de helft uitgevoerd wordt door niet-op-winst-gebaseerde NGOs.<sup>168</sup> Men ging er van uit dat de interesse van NGOs in het programma groter zou zijn als zij ook daadwerkelijk aan organisatie en besluitvorming zouden deelnemen.

De Ghanese regering had in de *Medium Term Health Strategy, towards vision 2020* (MTHS) van 1995 haar raamwerk gepresenteerd voor hervorming en ontwikkeling van de gezondheidssector. Een van de fundamenteën van de strategie was operationeel onderzoek op alle niveaus van de zorg. Het onderzoek zou multidisciplinair moeten zijn en er zou samengewerkt moeten worden met andere overheidssecto-

<sup>167</sup> Vertaald: 'Als je je niet realiseert dat we (niet) ook onderwerpen moeten kiezen waar Nederlandse onderzoekers expert in zijn, dan zal er helemaal geen onderzoeksprogramma komen, omdat de voortdurende uitholling aan de Nederlandse kant zo groot zal zijn dat er niets overblijft om mee samen te werken.'

<sup>168</sup> Veel van deze NGOs zijn z.g. Faith Based Organisations (FBOs), waarvan die van de Rooms-Katholieke Kerk en van de Presbyteriaanse Kerk van Ghana in de meerderheid zijn. 42% van de zorgaanbieders in Ghana behoort tot de non-profit sector; op het plattelandsgebied is soms een nog hoger percentage van klinieken en ziekenhuizen in handen van de FBOs. Zij leveren hun diensten binnen de regels en procedures gesteld door de overheid en ontvangen geld van de overheid voor hun dienstverlening, waaronder 100% voor salarissen van lokale staf.



ren. Ook verspreiding van relevante uitkomsten onder ambtenaren en onderzoekers en versterking van onderzoekscentra vormden onderdeel van de strategie. De MTHS werd uitgewerkt in een Vijfjarenprogramma 1997-2001, dat later is opgevolgd door een tweede Vijfjarenprogramma 2002-07.

Al vijf jaar voor het verschijnen van de gezondheidsstrategie MTHS had het ministerie van Gezondheid de *National Health Research Unit* opgezet om tegemoet te komen aan de behoeften aan operationeel onderzoek in de sector. Ondanks de lange traditie van onderzoek in Ghana, had onderzoek geen wezenlijke invloed op het beleid voor volksgezondheid en op de ontwikkeling van de zorg. Dit probleem probeerde men aan te pakken door een onderzoekseenheid binnen het ministerie te plaatsen. Deze valt onder de *Ghana Health Service* en het mandaat is onderzoek te coördineren en uit te voeren samen met drie veldstations: i) in Dangme West in de Greater Accra Region, ii) in Kintampo in de Brong Ahafo region en iii) in Navrongo in de Upper East region. De HRU geeft ook technische ondersteuning aan onderzoeksteams in regio's en districten, en is verbonden met diverse academische instituten.

### Box 9.3 Volksgezondheid, zorgenkind in Ghana

Volksgezondheid was een zorgenkind in Ghana. Ook al daalden de sterftecijfers met 50% van 133/1000 levend geboren en in 1957 naar 56/1000 in 1999, toch was de daling minder dan beraamd. Het lage gebruik van gezondheids- en gezondheid-gerelateerde voorzieningen, maakte dat ziektepatronen weinig veranderden, met vooral besmettelijke en makkelijk te behandelen ziektes.

Bron: PARTNERS, Newsletter of the Health Research Unit, produced under the Ghanaian-Dutch Research Programme, Nov 1999.

Onderzoek op gezondheidsgebied wordt in Ghana ook uitgevoerd door de medische scholen in Accra en Kumasi, en door de *Legon School for Public Health*. Dat onderzoek is overwegend biomedisch van aard. Een groot probleem voor adequate gezondheidszorg in Ghana vormt de *brain drain*, zowel binnen het land, naar urbane en zuidelijke streken, als naar het buitenland. Zo zou ongeveer de helft van de 2000 dokters die in medische scholen getraind zijn, tegenwoordig buiten het land werken.<sup>169</sup>

<sup>169</sup> Daily Graphic, 15 February, 2005.

Het Ghanese gezondheidsbeleid en de dienstverlening in de zorg genieten in het algemeen een goede reputatie onder de ontwikkelingspartners. Tot 1990 vormde het gezondheidsbudget ongeveer 10% van de lopende overheidsbegroting. Daarna zakte het, om uit te komen op 6,9% in 1997.<sup>170</sup> Het streven om in 2001 weer op een percentage van 11% te zitten, is geslaagd; in 2003 ging 12% van de lopende overheidsbegroting naar gezondheidszorg. Desondanks is de uitgave per jaar per hoofd van de bevolking met USD 9 ver onder de WHO-norm van USD 30-40. Van de totale lopende begroting voor gezondheidszorg van 2003 van USD 200 miljoen, betaalden de ontwikkelingpartners 30%. De scheve verdeling van middelen ten gunste van de stedelijke gebieden en de zuidelijke regio's is een punt van zorg. In de Greater Accra Region waar 16% van de bevolking woont, bevinden zich 27% van alle dokters en 31% van alle verpleegsters.<sup>171</sup>

Nederland steunt sinds 1997 het Ghanese sectorbeleid voor de gezondheid. Aanvankelijk liep de steun via co-financiering met de Wereldbank, maar vanaf 1999 draagt Nederland direct bij uit het bilaterale programma. In de eerste jaren was dat rond de EUR 4 miljoen per jaar; daarna werden de bedragen aanzienlijk hoger. Voor de periode 2002-06 was er eind 2005 een bedrag van ruim EUR 52 miljoen uitgegeven.<sup>172</sup>

### 9.3.3 Pre-implementatie fase

De *Medium Term Health Strategy* van 1995 vormde het uitgangspunt voor een voorstel dat het Ghanese ministerie van Gezondheid in 1997 voorlegde aan de Nederlandse partners, getiteld *Policy guidelines for strengthening research to support the medium term health strategy in Ghana*. Het document noemde als prioriteitsgebieden voor operationeel onderzoek: i) toegang tot de zorg, ii) kwaliteit van de zorg, iii) efficiëntie, iv) dwarsverbanden in de zorg, v) financiering en technologie, vi) morbiditeit en mortaliteit. Het bevatte tevens de voorstellen om een *Joint Programme Committee (JPC)* te benoemen met drie Nederlandse en drie Ghanese leden, en om een secretariaat op te zetten in Nederland om de Ghanese-Nederlandse samenwerking te faciliteren. Bij besprekingen erover op diverse bijeenkomsten in Ghana en Nederland staken de spanningen over de aanpak van het programma onder de Nederlandse partners regelmatig de kop op. Zij bleven onopgelost.

---

170 Bemo GH002708 (2000), *Budget support to Ministry of Health (MoH), Programme of Work, Ghana*.

171 Bron: Wereldbank 2003.

172 Bron: Piramide, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Om tijd te hebben voor een degelijke voorbereiding van het samenwerkingsprogramma, diende de RAWOO halverwege 1998 bij het DGIS een voorstel in voor een pre-implementatie fase, van oktober 1998 tot oktober 1999. Het Ghanese beleidsstuk was daarin verwerkt. De bedoeling was om in die tijd i) consensus te bereiken tussen de verschillende partijen, ii) een organisatiestructuur te maken en iii) een vijfjarig onderzoeksprogramma op te zetten. Het DGIS stelde een bedrag van Dfl 500.000,- (EUR 230.000) ter beschikking.

Niet alle doelstellingen werden gerealiseerd. Zo werd er geen consensus bereikt tussen de partijen in Nederland. Integendeel, het conflict spitste zich toe en begin 1999 liet OC&W dus aan het DGIS weten dat de financiële middelen niet voor het samenwerkingsprogramma zouden worden ingezet (zie paragraaf 9.3.1). Dit betekende het (voorlopige) einde van de betrokkenheid van NWO bij het GHRP. De organisatiestructuur kreeg wel geleidelijk vorm: het gezamenlijke programma comité (JPC) werd geïnstalleerd, het Ghanese secretariaat opgezet en voor het Nederlandse secretariaat werd een tenderprocedure uitgeschreven. Ook het vijfjarig onderzoeksprogramma kwam tot stand, zij het later dan gepland, in juni 2000. De voortgang van de pre-implementatiefase verliep zo traag dat RAWOO vijfmaal om een budget-neutrale verlenging vroeg, die door het DGIS evenzoveel keer werd toegekend.

In Ghana werd als voorbereiding op het Vijfjarenprogramma een inventarisatie uitgevoerd van gezondheidsonderzoek in het land. Vol optimisme gingen twee leden van het JPC hiermee aan de slag, om al spoedig te ontdekken dat het een moeilijk karwei was, omdat er geen plek in Ghana bestond waar publicaties bij elkaar lagen. Een lijst van bestaande onderzoeken bleek weinig bruikbaar, omdat de publicaties zelf alleen beschikbaar waren in een enkele bibliotheek verspreid over het land, of bij de auteurs zelf. Het was duidelijk dat hier een belangrijke taak was weggelegd voor de *Health Research Unit* in het kader van het toekomstige programma.<sup>173</sup>

#### 9.3.4 Thema's en doelstellingen

Voordat het Vijfjarenprogramma definitief werd vastgesteld was er begin 2000 in Ghana een bijeenkomst met sleutelpersonen uit de gezondheidszorg. Daar werden de volgende onderzoeksthema's voor het programma gekozen:

- communicatie en participatie van de gemeenschap,

173 Bron: PARTNERS for health research, A Newsletter of the Health Research Unit produced under the Ghana-Dutch Research Programme, April 2000.

- kwaliteit van de zorg,
- financieel beheer van de gezondheidszorg,
- decentralisatie van de gezondheidssector.

In juni 2000 was het programma gereed, *Five-year research programme of work in the context of the medium term Health Strategy for Ghana: the Ghanaian-Dutch collaboration for health research and development*. Als hoofddoel stond er in dat de samenwerking onderzoeksgegevens zou opleveren die tot betere gezondheid en gezondheidszorg voor de mensen in Ghana zouden leiden. Specifieke doelstellingen zijn:

- 1) Identificeren en opvullen van leemten in kennis op de vier onderzoeksthema's.
- 2) Opbouwen van capaciteit voor onderzoek en bevorderen van noord-zuid samenwerking.
- 3) Verbeteren van toegang tot bevindingen van onderzoek en bevorderen van het gebruik ervan.
- 4) Opzetten van een mechanisme voor monitoring van het programma door het JPC.

De in het werkprogramma genoemde outputs zijn:

- 1) Een substantieel en samenhangend geheel van beleidsrelevante nieuwe kennis op het gebied van de onderzoeksthema.
- 2) Nieuwe kennis verspreid onder sleutelfiguren, opinieleiders, mensen uit de praktijk en begunstigen van de gezondheidszorg, vertaald in concrete aanbevelingen voor het verbeteren van de zorg.
- 3) Versterkte capaciteit voor het uitvoeren van toegepast gezondheidsonderzoek in Ghana en verbeterde samenwerking met Nederlandse onderzoekers.

Eind 2000 keurde het DGIS het programma goed en committeerde een bedrag van EUR 3,4 miljoen. De uitvoering van het programma begon officieel in augustus 2001 toen het JPC het eerste verzoek uitstuurde om onderzoeksvoorstellen in te dienen, de zogeheten *Call for Letters of Intent (LOIs)*.

### 9.3.5 Uitvoering van het programma

Op het moment van de evaluatie verkeerde het programma in de eerste uitvoeringsfase (2001-06); gesprekken over een mogelijke vervolgfase waren net begonnen. Alle activiteiten van het GHRP hebben direct te maken met onderzoeksprojecten: beoordelen van voorstellen, verstrekken van subsidies, begeleiden van de uitvoering. Versterken van capaciteit voor het doen van onderzoek is een integraal

deel daarvan. Het Vijfjarenprogramma voorzag twee vormen van onderzoek, te weten i) onderzoek op initiatief van de onderzoeker, met een subsidie van maximaal EUR 20.000, en ii) in opdracht van het JPC, met een subsidie van maximaal EUR 70.000. Tot nu toe is er nog geen onderzoek uitgevoerd van de tweede categorie. Pogingen om wetenschappers daarvoor te interesseren hadden niet geleid tot voorstellen van voldoende kwaliteit. Alle onderzoeken die in de volgende paragraaf ter sprake komen kwamen voort uit initiatieven van onderzoekers zelf.

Om een indruk te krijgen van de soort en kwaliteit van de onderzoeksprojecten werd een steekproef gemaakt van 14 projecten, verdeeld over de vier onderzoeksthema's; zowel gereed zijnde (8) als nog lopende (6) projecten werden geselecteerd. Tijdens het veldbezoek kon met acht teamleiders gesproken worden, zij vertegenwoordigden 12 van de 14 projecten uit de steekproef.

#### 9.3.5.1 Subsidies voor onderzoek

De aanloop naar een subsidie gaat via een viertrapsraket van consultatie, intentieverklaring, onderzoeksvoorstel en beoordeling. Na een jaarlijkse consultatie stelt het *Joint Committee* de onderzoeksthema's voor het komende jaar vast en roept zij onderzoekers op om hun belangstelling kenbaar te maken via een zogenaamde *Letter of Intent LOI*. Deze oproep wordt gepubliceerd in diverse dagbladen en gemeld aan de regionale en districtsbesturen voor de gezondheidszorg, onderzoeksinstellingen en NGOs. De LOI's worden geselecteerd door twee leden van het JPC; indieners van de beste LOI's worden uitgenodigd om hun ideeën uit te werken in een volledig voorstel. Het voorstel moet voldoen aan de volgende criteria:

- agenda (past het binnen het programma);
- *so what* (brengt het onderzoek iets nieuws, is het vraaggestuurd);
- wetenschappelijke kwaliteit (zijn onderzoeksvraag en methodologie wetenschappelijk onderbouwd en valide);
- gebruik (hoe kunnen resultaten gebruikt worden);
- capaciteit van het onderzoeksteam.

Aanvankelijk beoordeelde het JPC de onderzoeksvoorstellen, maar sinds 2003 gebeurt dat door de *Scientific Review Committee*, hoewel JPC wel het definitieve besluit over toekenning van de subsidie neemt. Sinds 2003 is ook goedkeuring nodig van de *Ethical Review Committee* van de *Health Research Unit*. Het hele proces neemt een klein jaar in beslag. De procedures zijn steeds verder verfijnd en aangepast; vanwege de voortdurende veranderingen was er begin 2005 nog geen definitieve *Standard Operational Procedure*.

**Tabel 9.5** GHRP - overzicht aantal voorstellen en uitgevoerde studies 2001-04

Jaar	Aantal ontvangen Lols	Aantal onderzoekers die voorstel mogen indienen	Aantal ontvangen voorstellen	Aantal en percentage goedgekeurde voorstellen		Aantal afgemaakte studies-ingediende rapporten
2001	13	10	6	5	83%	5
2002	56	33+4 (2001 groep)*	37	14	38%	14
2003	76	35+5 (2002 groep)*	38	15	39%	
2004	68	37+2 (2003 groep)*	39	14	36%	
<b>Totaal</b>	<b>213</b>		<b>120</b>	<b>48</b>	<b>40%</b>	<b>19</b>

\* Indieners van de groep afgewezen Lols uit voorafgaande jaar werden na deelname aan methodologie workshop alsnog uitgenodigd een voorstel te schrijven.

In totaal werden er 213 *Letters of Intent* ingediend; 60% daarvan werd uitgenodigd om de volgende stap te zetten, wat leidde tot 120 onderzoeksvorstellen tussen 2001 en 2004. Van deze 120 vond het JPC er 48 in aanmerking komen voor een subsidie, dat is 40%. Het ging in alle gevallen om onderzoeken die in één jaar tijd uitgevoerd zouden moeten worden. Alle in 2001 en 2002 gesubsidieerde onderzoeken zijn afgemaakt. Op het moment van de evaluatie waren er negentien eindrapporten ingediend, maar nog geen daarvan was door het JPC goedgekeurd.

#### Onderzoeksteams en workshops

De onderzoeksteams bestaan gewoonlijk uit drie personen, met de *principle investigator* als teamleider. Zij maken een werkplan en zijn verplicht om per kwartaal een inhoudelijk en financieel rapport voor het secretariaat te schrijven. De GHRP staf heeft regelmatig contact met de onderzoekers en helpt hen bij het opstellen van het plan, het ontwikkelen van de methodologie en zonodig ook bij het analyseren van de gegevens. Deze contacten vanuit het secretariaat dienen er ook voor om de zwakke kanten van het onderzoeksteam te leren kennen en op basis daarvan workshops te organiseren die nuttig zijn voor hun onderzoek.

Er werden zowel thematische als methodologische workshops gehouden. Thema's waren financiering van de zorg (2x) en de rol van de gemeenschap in HIV/Aids problematiek. Hiervoor werden ook deskundigen uit Nederlandse onderzoeksinstituten uitgenodigd. De methodologische workshops gingen over het schrijven van een onderzoeksvorstel, methodologie van onderzoek, data analyse, en voort-

gangsrapportage. In totaal waren er acht workshops waaraan ruim 200 mensen deelnamen.

Uit de interviews bleek dat de deelnemers zeer tevreden waren over de workshops die zij hadden bezocht, het gaf hen goede handvatten en versterkte hun vertrouwen voor het doen van onderzoek. Ook onderzoekers wier voorstel niet was goedgekeurd, maar die wel veelbelovend waren, konden meedoen. Tabel 9.5 laat zien dat daardoor een aantal afgewezen Lol's alsnog tot onderzoeksvorstellen hebben geleid.

In Nederland werden in 2003 en 2004 seminars gehouden waar Ghanese onderzoekers hun resultaten konden presenteren aan een publiek van Nederlandse instellingen. Het thema in 2003 was *Health financing and community participation and communication on HIV/Aids*; in 2004 stond *Quality of care* centraal. De participatie van de Nederlandse onderzoekers was beperkt, evenals de Nederlandse deelname aan de onderzoeken zelf (zie onder).

#### *Aard van de onderzoeksprojecten*

De gesprekken tijdens de evaluatie en de inzage van de studies leverden een beeld op van de technische en inhoudelijke kanten van de onderzoeksprojecten. De presentatie daarvan in deze paragraaf wordt voorafgegaan door een korte impressie van thema's, regio's en indieners, en gevolgd door enkele gegevens over de samenwerking met Nederlandse onderzoekers.

- *Verdeling over thema's, regio's en indieners*

De verdeling van de afgeronde onderzoeken over de vier thema's was als volgt:

- communicatie en participatie: 3
- kwaliteit van dienstverlening : 11
- financieel beheer: 5
- decentralisatie: 0

Qua geografische spreiding is bekend dat de meerderheid van de projecten uit de Greater Accra en Western Region kwamen.

Indieners van Lol waren overwegend medewerkers van instituten die vallen onder de *Ghana Health Service* (onderzoeksinstituten, regionale en district gezondheidskantoren). Uit de NGOs en de private sector werden maar weinig voorstellen ingediend. Slechts twee daarvan kwamen van de *Faith-based organisations*, zoals de katholieke en presbyteriaanse kerken; zij werden van onvoldoende kwaliteit bevonden en afgewezen.

- *Technische kanten van de onderzoeksprojecten*

Voor diverse teamleiders was het de eerste keer dat zij de kans kregen om onderzoek te doen; zij hoorden van de mogelijkheid van het GHRP via hun superieuren of uit de krant. De teamleiders doorliepen de standaard procedure en waren goed te spreken over de transparantie van het proces en de communicatie met het secretariaat, zowel in de voorbereidingsfase als tijdens de uitvoering. Het ingediende budget, dat meestal dicht tegen het maximum van EUR 20.000 aan zat, werd door JPC steevast naar beneden toe bijgesteld. Ook al was dit soms teleurstellend, het heeft volgens de onderzoekers nooit echt een probleem opgeleverd.

- *Inhoudelijke kanten van de onderzoeksprojecten*

De teamleiders vonden het niet gemakkelijk om de vraag te beantwoorden naar de potentiële bijdrage van het onderzoek aan beleid of verbeteringen in de zorg. Dit kwam mede doordat de afgeronde projecten nog steeds geen goedkeuring van het JPC hadden gekregen om de resultaten te verspreiden. Maar het had ook te maken met de aard van de onderzoeken, die vaak meer beschrijvend dan analytisch was, meer kwantitatief dan kwalitatief sociaal-wetenschappelijk. De meeste onderzoeken hadden een tamelijk elementair karakter, wat overigens soms wel tot acties kon leiden.

Daarbij wachtten niet alle onderzoekers op het fiat van de JPC voor hun rapport. Van één onderzoek werden de resultaten al in praktijk gebracht. Nadat de studie had uitgewezen dat het dagelijks medicijngebruik van patiënten met tuberculose toenam als zij voor behandeling dichterbij huis terecht konden, waardoor zij minder tijd en kosten voor reizen kwijt waren, was in de betreffende stad het aantal behandelcentra omhoog gebracht van één tot zeven.

Het onderzoek is een voorbeeld van operationeel onderzoek, waarvoor GHRP is opgericht; het was correct uitgevoerd. Toch wijst het voorbeeld op een ambivalentie in het programma, omdat het in de studie waargenomen effect zeer bekend is uit de literatuur en het daarom de vraag is of naar dit onderwerp empirisch onderzoek nodig was geweest. Een goede literatuurstudie had wellicht meer voor de hand gelegen. De basisfaciliteiten daarvoor zijn echter nog beperkt, ook al was aan het begin van het programma geconstateerd dat een bibliotheek en digitaal informatiesysteem hard nodig waren.

- *Samenwerking met Nederlandse onderzoekers*

Tot nu toe is het animo van Nederlandse onderzoekers om deel te nemen aan het GHRP programma gering. De participatie beperkte zich tot deelname aan de



drie bovengenoemde thematische workshops in Ghana. Het KIT en de Erasmus Universiteit hadden een inbreng in de workshop in 2002 en 2003 over financiering in de zorg, en de Universiteit van Maastricht in die over HIV/Aids in 2002. Daarnaast zijn er enkele bezoeken gebracht vanuit Nederlandse universiteiten en instellingen, maar tot een structureel partnerschap is het nog niet gekomen, hoewel plannen met onderzoekers van de Universiteiten van Utrecht (farmacologie) en Groningen (financiering) in een vergevorderd stadium zijn.

#### Box 9.4 Uiteenlopende interesses

De dilemma's in het samenwerkingsprogramma komen goed tot uitdrukking in het verschil in waarneming van een Ghanese en een Nederlandse deelnemer aan een van de methodologie workshops. De Ghanese deelnemer toont zijn enthousiasme als volgt: 'I have had the privilege of attending a good number of research methodology workshops in and outside Ghana. But I can say without hesitation that this one workshop I found most focused, practical and individual / team-needs directed'. De Nederlandse deelnemster schrijft: 'Finding a genuine match of interests between previously Dutch focused researchers and Ghanaian researchers may prove difficult'.

Bron: PARTNERS For Health Research, A Newsletter of the Health Research Unit produced under the Ghanaian-Dutch Research Programme, No 5, July 2002.<sup>174</sup>

#### • Hernieuwde samenwerking met NWO-WOTRO

De contacten tussen het GHRP en de NWO werden eind 2000 hersteld. Onder de paraplu van het programme Knowledge Enriches voert de NWO een programma uit voor Health research in developing countries, wetenschappelijk onderzoek op PhD en post-doctorate niveau van 2-5 jaar. In dit programma wordt samengewerkt met het GHRP en, met toestemming van het ministerie van OC&W, zijn fondsen gereserveerd voor twee onderzoeksprojecten rond de thema's i) kwaliteit van de zorg, ii) gezondheidsfinanciering, of iii) participatie en communicatie. De duur van de onderzoeksprojecten is 2-5 jaar. Per onderzoek is EUR 200.000 beschikbaar ten behoeve van 2-3 PhD en/of post doc projecten. Na een Call for Proposals in juni 2004 waren begin 2005 vier instellingen in Ghana uitgenodigd om een volledig voorstel in te dienen. Op de website waar de NWO het programma Health research

174 Tussen november 1999 en juni 2004 zijn er zeven Newsletters gepubliceerd, dat is minder dan de twee per jaar die de JPC oorspronkelijk voor ogen had. De Newsletter wordt samengesteld en gepubliceerd door de HRU in Ghana en verspreid onder de gezondheidszorginstanties op districts- en regionaal niveau, en onder het adresbestand van belanghebbenden en deelnemers aan de consultaties. In Nederland zijn 250 exemplaren per nummer verspreid, onder meer onder onderzoeksinstituten die belangstelling voor het programma zouden kunnen hebben.

in developing countries beschrijft staat o.m. *The programme pays particular attention to demand-driven research from developing countries.*<sup>175</sup>

### 9.3.6 Organisatie en management structuren

Het Joint Programme Committee is de hoogste autoriteit in het GHRP. Het bestaat uit 6 leden, drie uit Ghana, drie uit Nederland. De Ghanese leden komen uit verschillende geledingen van de gezondheidszorg: het ministerie van Gezondheid, de academische wereld en de NGO sector. De Nederlandse leden zijn academici met verschillende achtergrond: bio-medisch, sociaal-wetenschappelijk en ontwikkelingsstudies. Het comité vergadert twee keer per jaar, afwisselend in Ghana en in Nederland. Er bestaat geen mechanisme voor besluitvorming tussen twee vergaderingen in, wat een verklaring kan zijn voor de langzame voortgang in allerlei zaken (zoals definitieve procedures voor goedkeuring, goedkeuring van afgeronde onderzoeksprojecten, rekrutering van een documentatiespecialist en een website manager).

Belangrijke taken van de JPC zijn i) beoordelen welke Lol's kwalificeren voor een onderzoeksvoorstel en ii) nemen van de uiteindelijke beslissing over onderzoeksvoorstellen op aanbeveling van het *Scientific Review Committee*.<sup>176</sup> De samenwerking binnen het JPC is harmonieus geweest. Er is een grote mate van overeenstemming over de kwaliteit van ingediende Lols en voorstellen tussen Ghanese en Nederlandse comité leden, en men is het met elkaar eens dat de criteria voor beoordeling strikt gehanteerd moeten worden, ook als het aantal voorstellen gering is.

Het Uitvoerend Secretariaat (ES) in Ghana is gehuisvest in de HRU en wordt direct aangestuurd door diens directeur en indirect door het JPC. Het secretariaat bestaat uit een administrateur (0,8 fte), twee Onderzoekscoördinatoren (0,5 fte elk) en een chauffeur. De Onderzoekscoördinatoren begeleiden onderzoekers bij de voorbereiding en uitvoering van hun projecten; zij doen dit via veldbezoeken en door het houden van workshops.

Het Nederlandse secretariaat is ondergebracht bij ETC in Leusden. Na een tenderprocedure gaf DGIS in 2001 ETC opdracht om een *Support and Liaison Office*

175 Vertaald: 'Het programma besteedt vooral aandacht aan vraaggestuurd onderzoek uit ontwikkelingslanden.' Bron: [www.nwo.nl/dchealth](http://www.nwo.nl/dchealth) geraadpleegd 17-11-2005.

176 Het Scientific Review Committee heeft zeven leden, vijf uit Ghana en twee uit Nederland; samen vertegenwoordigen zij een groot aantal disciplines waarmee operationeel gezondheidsonderzoek te maken heeft.

(S&LO)<sup>177</sup> op te zetten verantwoordelijk voor werkzaamheden rondom het GHRP in Nederland, inclusief het leggen van contacten met de Nederlandse onderzoeksgemeenschap. Daarmee kwam er een einde aan het beheer van het programma door de RAWOO. Het S&LO vond dat het, vanwege de vraaggerichte benadering van het programma, een niet al te proactieve rol kon spelen.

Het contract van het DGIS met GHRP loopt sinds 2000 via de Nederlandse ambassade in Accra, waar de themadeskundige gezondheidszorg een belangrijke rol speelt in de bilaterale samenwerking op het gebied van gezondheidszorg. Hij neemt o.m. deel aan de maandelijkse besprekingen tussen het ministerie van Gezondheidszorg en de ontwikkelingspartners voor het bespreken van de voortgang van het sectorprogramma, maar speelde geen actieve rol met betrekking tot het GHRP. Het Onderzoeksbureau van het ministerie van Buitenlandse Zaken had nauwelijks informatie over het programma.

De trage ontwikkelingen in het programma zijn ook te zien in de onderbesteding van het budget. Van de totale committering voor het GHRP van EUR 3,4 miljoen voor 2001-06 is aan DGIS zijde gedurende de jaren 2001, 2002, 2003 en 2004 EUR 1,8 miljoen uitgegeven. Het financieel overzicht van de HRU laat zien dat in die periode EUR 1,1 miljoen is besteed.

#### 9.4 Beoordeling van de samenwerkingsprogramma's

De ToR vroeg om een beoordeling van de samenwerkingsprogramma op basis van drie specifieke vragen (zie ook hoofdstuk 1):

- Hoe werd de onderzoeksagenda voor het samenwerkingsprogramma bepaald en hoe succesvol was de samenwerking tussen onderzoekers uit Noord en Zuid?
- Welke bijdrage heeft het programma geleverd aan het versterken van de lokale onderzoekscapaciteit?
- Hoe zijn de bevindingen van het onderzoek teruggekoppeld naar beleid?

##### 9.4.1 Onderzoeksagenda en vraaggestuurdheid

De Zuidelijke partij bepaalde de onderzoeksagenda. In Ghana kwamen de thema's direct voort uit het overheidsbeleid voor de gezondheidszorg van 1995. Of de agenda ook de prioriteiten van de NGO en private sectoren weergeeft is onbe-

<sup>177</sup> Tegelijk met het GHRP had RAWOO ook een samenwerkingsprogramma ontwikkeld met de Filippijnen voor bio-diversiteitsonderzoek. Het Support & Liaison Office bij ETC werd ook het secretariaat voor dat programma.

kend, omdat hun participatie in het programma gering bleef. In Zuid-Afrika was de agenda het resultaat van overleg van een breed segment van de academische gemeenschap. Deze had daarmee een platform voor onderzoek gecreëerd dat zich kon ontwikkelen buiten de directe, en toenemende, invloed van de overheid om. Om actueel te blijven werd door SANPAD, voorafgaande aan de tweede programma fase, de geldigheid van de thema's opnieuw beoordeeld. Een onderzoek onder 200 Zuidafrikaanse onderzoekers werd gevolgd door een conferentie over de toekomstige thema's van onderzoek. Het resultaat was een lichte bijstelling van de oorspronkelijk lijst en een toevoeging van het thema 'armoedebestrijding'.

Het concept 'vraaggestuurd onderzoek' is in het Ghana programma een bron van onenigheid geweest onder de Nederlandse deelnemers en heeft de totstandkoming van het GHRP ernstig vertraagd. De weerstand kwam voort uit angst voor verlies van middelen en mogelijkheden voor onderzoek door Nederlandse academici indien de Zuidelijke partij geheel de agenda zou bepalen. Daarom besloot de NWO in 1999 om de aanvankelijk voor het GHRP gereserveerde fondsen terug te trekken. RAWOO, daarentegen, hield vast aan vraagsturing, om tegenwicht te bieden aan de dominantie van de klinische, biomedische en laboratorium onderzoeken, en om lokaal aangepast onderzoek een kans te geven. De onenigheid heeft zijn sporen in het programma nagelaten en kan verklaren waarom er later vaak op rigide wijze aan het concept is vastgehouden. Zelfs met het doen van simpele suggesties was de Nederlandse partij al terughoudend, aangezien het de vraagsturing in gevaar zou kunnen brengen.

Een speling van de geschiedenis is dat de NWO later een programma voor onderzoek in ontwikkelingslanden heeft opgezet, waar vraaggestuurdheid centraal staat. Het idee van vraaggestuurd onderzoek lijkt daarmee in bredere kringingang te hebben gevonden.

#### 9.4.2 Samenwerking Noord-Zuid

Noord-Zuid samenwerking kreeg gestalte op verschillende niveaus: in de *joint committees*, in de onderzoeksprojecten en in de cursussen voor capaciteitsontwikkeling.

De samenwerking in de comités waarin de partijen met elkaar het programma voorbereidden en beheerden is in het GHRP harmonieus verlopen. De lange aanloopperiode heeft in dit opzicht gunstig gewerkt voor de verhouding tussen de Ghanese en Nederlandse leden van de *Joint Committee*. In SANPAD was de groei van de institutionele samenwerking een proces van vallen en opstaan, met confron-

taties in alle geledingen. Het waren niet alleen groeistruipen, de moeilijkheden werden veroorzaakt door onderling wantrouwen en, aan Zuid-Afrikaanse zijde, het gevoel overheerst te worden. Met doorzettingsvermogen, visie en een gevoel voor humor aan beide kanten, zijn uiteindelijk de problemen overwonnen. Toch wordt ook nu nog door sommige Zuid-Afrikanen samenwerking beleefd als een soort noodzakelijk kwaad. Zij trekken het belang ervan in twijfel omdat ze 'het best zelf kunnen'. Anderzijds blijkt uit de woorden van de SANPAD directeur dat de intrinsieke waarde van samenwerking en uitwisseling tussen mensen met verschillende achtergrond en ervaring in SANPAD zeker onderkend wordt:

*'Even if one is reluctant and fears new forms of 'academic colonialism' one has to acknowledge that a transfer of resources - not only money but in particular knowledge and skills is needed to overcome the old and at the same time new divide. International co-operation partnerships provide an answer to that, but they should be tailor-made and well monitored and evaluated.'*<sup>178</sup>

Deelname van Nederlandse wetenschappers aan de onderzoeksprojecten is alleen in Zuid-Afrika gerealiseerd, maar in geringere mate dan men had gehoopt. Nederlandse academici waren teamleden van projecten of deden mee aan de RCI-cursussen. Met de CERES onderzoeksschool is een structurele band ontstaan. Daar waar intensieve samenwerking tot stand was gekomen waren beide partijen enthousiast over de uitwisseling, die wederzijds nieuwe perspectieven bood. Een steeds groter wordend probleem voor Nederlandse instellingen betreft het 'vrijwillige' karakter van de inzet van onderzoekers, in de zin dat er geen vergoedingen zijn anders dan reis- en verblijfkosten.<sup>179</sup>

In het GHRP waren nog geen Nederlandse onderzoekers betrokken geraakt. De verklaring voor de teleurstellende belangstelling vanuit Nederland zocht het GHRP in het niet vertrouwd zijn van de Nederlandse onderzoekswereld met de vraaggerichte benadering en het daarmee samenhangende idee van partnerschap. Het Nederlandse secretariaat, dat belast is met het leggen van de contacten, meende dat vraaggericht onderzoek niet aantrekkelijk is voor Nederlandse instellingen, omdat veel geduld en tijd gaat zitten in een zaak die weinig aca-

<sup>178</sup> Vertaald: 'Zelfs als we weerstand voelen en bang zijn voor nieuwe vormen van 'academisch kolonialisme', dan moeten we toch erkennen dat er een overdracht van middelen nodig is - niet alleen geld maar vooral kennis en vaardigheden - om de oude en ook de nieuwe tweedeling te overwinnen. Partnerschappen van internationale samenwerking bieden daarvoor een mogelijkheid, maar zij moeten wel toegesneden zijn op de situatie en goed gevolgd en geëvalueerd worden.'

<sup>179</sup> *Survey among Dutch collaborators, January-May 2002, summary, SANPAD. Results of meetings with NL Universities, November 2003-March 2004. SANPAD secretariat Amsterdam.*

demisch potentieel heeft vanwege de korte tijdsduur van een onderzoek en de geringe financiële middelen. Bovendien spelen veranderingen op de Nederlandse universiteiten, waarbij wetenschappers steeds meer afgerekend worden op academische prestaties, publicaties en promotieonderzoeken, wellicht parten. De druk om op deze wijze te presteren, leidt tot een grote aarzeling om te veel geld en tijd te investeren in activiteiten die niet tot zo'n output leiden en waarvan verder de vooruitzichten op aanvullende financiering onzeker zijn.

#### 9.4.3 Versterken van lokale onderzoekscapaciteit

Beide landen kampen met gebrek aan goede onderzoekers, met dien verstande dat in Zuid-Afrika wel een groep bekwame wetenschappers bestaat, die echter eenzijdig is samengesteld en aan het vergrijzen is. De overheid heeft geen adequaat antwoord op dit probleem en weinig plannen voor verbetering. Het probleem in Ghana is de enorme *brain drain*. De Wereldbank heeft dit probleem voor Afrika als geheel geïllustreerd met de volgende cijfers: 4% van de bevolking volgt hoger onderwijs, 40% daarvan verlaat het land tijdens of na afronding van de studie.<sup>180</sup>

Bij de aanvang van de programma's werd het opleiden van onderzoekers vooral gezien als een impliciet onderdeel van de onderzoeksprojecten. Door mogelijkheden te scheppen voor het doen van onderzoek en het participeren in een team met senior onderzoekers, zouden de vaardigheden toenemen. De oefening-baartkunst methode is niet voldoende gebleken en werd in SANPAD al snel aangevuld met een aparte cursus over onderzoekstheorie en -methodiek. Een gouden greep, waar veel potentiële onderzoekers van hebben geprofiteerd, vooral uit de doelgroepen zwarten en vrouwen. Het effect ervan had groter kunnen zijn als er vanaf het begin nauwere aansluiting bij de SANPAD projecten was geweest, en als er meer discipline had bestaan om, zoals bedoeld, tijdens de cursus tot een promotievoorstel te komen. Het aantal PhDs dat het RCI programma heeft opgeleverd is onbekend, maar zeker erg klein.

Het GHRP stond voor de taak om onderzoekers uit de gezondheidssector vertrouwd te maken met meer kwalitatieve methoden van onderzoek, alleen al het opzetten van een onderzoeksproject vereiste veel begeleiding. Daarin werd voorzien met enkele workshops en met directe hulp door de Onderzoekscoördinatoren van het secretariaat. Voor de betrokkenen is deze werkwijze van belang geweest, maar hij heeft zich afgespeeld op het niveau van individuen. De schaal was erg

---

<sup>180</sup> Wereldbank 2005, *International migration, remittances and the brain drain*.

bescheiden en van een geïnstitutionaliseerde aanpak was geen sprake. Het GHRP heeft geen onderzoekers voortgebracht die PhD ambities hebben, c.q. gesolliciteerd hebben op deelname aan het nieuwe NWO programma.

#### 9.4.4 Terugkoppeling van onderzoek naar beleid

De doelstellingen van beide programma's spraken van ontwikkelingsrelevant en beleidsgericht onderzoek. De wens was dat onderzoek een bijdrage zou gaan leveren aan het oplossen van problemen in de twee landen. Op operationeel niveau was men in SANPAD vanaf het begin al terughoudend over de mogelijkheden tot verwezenlijking daarvan. De beoordelaars van de onderzoeksvoorstellen schreven herhaaldelijk dat de voorstellen in principe wel beleidsrelevant waren, maar dat men betwijfelde of beleidsmakers onder de indruk zouden raken.

Een eerste vereiste om tot beïnvloeding van beleid te komen is een adequate verspreiding van de bevindingen. In SANPAD is dit vrij systematisch gebeurd, niet *per se* naar overheidsinstanties maar naar belangenorganisaties, media en betrokkenen. Dat heeft soms wel invloed uitgeoefend op het denken en doen van de kring betrokkenen, maar in slechts beperkte mate op het beleid van de overheid. In het GHRP zijn de 19 afgeronde studies nog niet vrijgegeven. De invloed ervan is dus onbekend, maar gezien de aard van de onderzoeken bestaat er reden voor twijfel over enige uitstraling van betekenis.

Diverse factoren hebben de beïnvloeding van beleid in de weg gestaan. Ten eerste gaat deze doelstelling (net als die voor kwalitatief hoogwaardig onderzoek) niet makkelijk samen met het ontwikkelen van vaardigheden voor het doen van onderzoek. In de tweede plaats leidt versnippering van onderzoeksonderwerpen tot een gebrek aan kritische massa, aan accumulatie van kennis en aan voldoende druk op het beleid. Tenslotte maakt de aard van de onderzoeken (m.n. in Ghana: zeer kortlopend, weinig middelen, weinig analytisch) het onwaarschijnlijk dat onderzoeksresultaten naar het beleid vertaald kunnen worden.

De ervaring in de samenwerkingsprogramma's laat zien dat beleidsbeïnvloeding niet *en passant* gebeurt, het gaat niet vanzelf. Om betekenis te hebben voor beleidsveranderingen moet onderzoek vanaf het begin daarop gericht zijn en moet zij in samenspel met de betrokkenen uitgevoerd worden. Nieuwe SANPAD onderzoeken op het gebied van armoedebestrijding hanteren nu deze strategie. Daarnaast zijn onderzoeksclusters van belang zodat een reeks bevindingen verzameld kan worden die in een bepaalde richting wijzen; er is massa nodig.

## 9.5 Eindconclusies

Het grote verschil tussen de MMRPs en de samenwerkingsverbanden is dat bij de ene Nederlanders op afstand werden gehouden, terwijl bij de andere Nederlandse wetenschappers nadrukkelijk uitgenodigd waren om mee te doen. In zowel SANPAD als het GHRP is dat op het programmaniveau ook gerealiseerd. Nederlandse academici waren betrokken bij de opzet van de programma's en zij vormen samen met hun Zuidelijke collega's de Stuurgroep voor de uitvoering van de programma's. Na aanvankelijke strubbelingen, vooral in het geval van SANPAD, verloopt deze samenwerking op tamelijk harmonieuze wijze. Beide partijen spraken hun waardering uit voor de mogelijkheden die zij in deze programma's hebben.

De Nederlandse participatie op het niveau van de onderzoeksprojecten is achtergebleven bij de verwachtingen, zeker in Ghana. Het is gebleken dat samenwerking met Nederlandse onderzoekers niet vanzelf tot stand komt. Zij moeten enthousiast gemaakt worden voor de samenwerking en moeten daarin ook hun eigen belangen kunnen realiseren. Belangen die in wetenschappelijk opzicht niet automatisch samenvallen met die van de Zuidelijke partners. De veranderingen in onderzoeksfinanciering aan Nederlandse universiteiten maakt het nodig dat het DGIS meer financiële middelen beschikbaar stelt voor onderzoekers in programma's van ontwikkelingssamenwerking.

Net zoals de MMRPs kwamen ook de samenwerkingsprogramma's tot stand volgens het principe van vraagsturing door ontwikkelingslanden. Dit heeft geleid tot programma's die lokaal herkenbaar zijn en aansluiten bij problemen ter plaatse. Naast deze positieve kanten bleken er ook haken en ogen te zitten aan het uitgangspunt van vraagsturing. Zij laten zich in twee lessen samenvatten. De eerste is dat het articuleren van een goede onderzoeksvraag moeilijk is wanneer methodologische vaardigheden, kennisopbouw en een goede infrastructuur voor onderzoek (bibliotheken, data bases, internet) ontbreken. Voor het ontwikkelen van zinvolle voorstellen moeten potentiële onderzoekers naast middelen, ook inzicht hebben in het onderwerp van onderzoek en in de leemten in de kennis daarover. Voorstanders van het concept van vraagsturing hebben hier te lichtvaardig over gedacht. Vooral in het GHRP heeft de enigszins dogmatische toepassing van het principe van vraaggestuurdheid het totstandkomen van goede onderzoeken in de weg gestaan.



De tweede les is dat de sterke nadruk op vraagsturing geleid heeft tot veel kleine en versnipperde onderzoeken. De openstelling van het GHRP en SANPAD voor de ideeën en plannen van individuele onderzoekers heeft de programma's voor een brede groep academici aantrekkelijk gemaakt. Er moet echter geconstateerd worden dat niet alle prioritaire thema's even goed uit de verf zijn gekomen. In Ghana bestond weinig belangstelling voor de decentralisatie problematiek, in Zuid-Afrika voor onderzoek naar versterking van democratie en naar armoedebestrijding. Dit zijn de meer politiek getinte onderwerpen. Het is moeilijk gebleken om binnen de gecreëerde kaders een coherent onderzoeksprogramma op te zetten. Niet alleen vallen sommige thema's buiten de boot, er is ook sprake van weinig samenhang tussen verschillende onderzoeken binnen een bepaald thema. Zodoende is er weinig accumulatie van kennis, die juist nodig zou zijn om een ander doel van de samenwerkingsprogramma's te realiseren: invloed uitoefenen op beleid.

De opzet van de twee samenwerkingsprogramma's is zodanig geweest dat een verankering in de academische wereld niet vanzelfsprekend tot stand kwam. In Ghana vonden de activiteiten overwegend plaats in de onderzoeksstations van de overheid; universiteiten en de hele NGO sector waren nog maar mondjesmaat betrokken. In Zuid-Afrika waren de projecten en de capaciteitsopbouw wel gericht op een brede groep academici, maar vooral als individuen minder als onderdeel van een universiteit. Terugkijkend moet geconstateerd worden dat de capaciteitsopbouw teveel individueel gericht geweest is en daardoor te weinig ingebed is geraakt in bestaande instituties. De maatregelen die SANPAD nu heeft genomen om universiteiten meer als geheel verantwoordelijk te maken voor het welslagen van individuele inspanningen, kan positieve effecten hebben op de onderzoekscultuur in de instellingen.

De onderzoeksprogramma's beoogden twee zaken te verenigen die normaal gesproken met elkaar op gespannen voet staan: capaciteit ontwikkelen en tegelijkertijd kwalitatief hoogwaardig onderzoek afleveren. In enkele gevallen is dit gelukt, waarbij belangrijke factoren voor het succes waren: i) goede uitwisseling tussen senior onderzoekers uit de twee landen, ii) goede begeleiding van senior onderzoekers aan junioren, ook tijdens veldwerk, iii) ruimte voor junior onderzoekers om eigen onderzoek te doen, niet alleen klusjes, iv) een goede infrastructuur: toegang tot literatuur en elders opgebouwde kennis, mogelijkheden voor volgen van cursussen, voldoende tijd voor het doen van onderzoek.



## 10 Eindconclusies

### 10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de hoofdvragen van de evaluatie beantwoord (cf de *Terms of reference*, paragrafen 3 en 4, zie bijlage 2):

Het gaat om de volgende vragen:

1. Hoe relevant (doelgericht) was het Nederlandse beleid t.a.v. onderzoek en ontwikkeling zoals dat in de loop van de jaren 90 werd geformuleerd en in de loop van de erop volgende jaren werd uitgevoerd en hoe relevant (doelgericht) waren de gefinancierde onderzoeksactiviteiten?
2. Hoe effectief (doeltreffend) waren de in het kader van genoemde beleid gefinancierde activiteiten?
3. Hoe efficiënt (doelmatig) waren de gefinancierde activiteiten?
4. Hoe duurzaam waren de behaalde resultaten?
5. Heeft de interne organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken adequaat gefunctioneerd bij de beleidsuitvoering?
6. Wat was de plaats van de Nederlandse onderzoekswereld in de beleidsontwikkeling, haar reactie op deze beleidsontwikkeling en haar rol bij de uitvoering van het onderzoeksbeleid dat focus van de evaluatie was?

De eerste vraag wordt zowel in zijn algemeenheid beantwoord als gericht op de geëvalueerde meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's en de onderzochte samenwerkingsverbanden. De tweede, derde en vierde hoofdvraag worden uitsluitend beantwoord aan de hand van de onderzochte activiteiten. De van de eerste vier hoofdvragen afgeleide vragen (cf de *Terms of reference*) zijn in hoofdstukken 5 t/m 9 beantwoord.

## 10.2 De relevantie van het onderzoeksbeleid 1992-2006: algemeen

De DAC definieert relevantie als de mate waarin de doelstellingen van de interventie overeenkomen met i) de noden en behoeften van zowel de begunstigen als van het ontwikkelingsland, ii) algemene prioriteiten en iii) het beleid van gevers en ontvangers van de hulp. Hieronder, m.n. in paragrafen 10.3 en 10.4, wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsrelevantie, beleidsovereenstemming en beleidsconsistentie. Van beleidsrelevantie is sprake indien de beleidsintenties overeenstemmen met de noden en behoeften van zowel de begunstigen als van het ontwikkelingsland. Er is sprake van beleidsovereenstemming indien beleid van gevers en ontvangers van de hulp overeenkomen. Beleidsconsistentie heeft betrekking op de logische samenhang tussen beleidsonderdelen en op de vraag of beleidsonderdelen passen in het algemene beleid.

Overeenstemming met algemene, globale prioriteiten: De paradigma wijziging, van aanbodgestuurd naar meer vraaggestuurd, die de kern vormde van het Nederlandse onderzoeksbeleid dat in 1991/92 werd geïntroduceerd, kwam niet uit de lucht vallen. De Nederlandse beleidsuitgangspunten en -doelstellingen kwamen overeen met nationale en internationale ontwikkelingen en de gedachten- en besluitvorming in internationale fora en nationale instituties. Het onderzoeksbeleid van 1992 is derhalve zeker relevant te noemen.

Het onderzoeksbeleid had in de loop van de evaluatieperiode wel te maken met acentverschuivingen. In de belangrijkste beleidsnota's van begin jaren '90 kregen de eigen vraagstelling van 'het Zuiden' en het opbouwen en versterken van onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden een centrale plaats. De in 1998 aangetreden minister zette het onderzoeksbeleid van haar voorganger in eerste instantie in grote lijnen voort. In de door haar na 2000 geïntroduceerde Sectorale Benadering kreeg onderzoek echter geen aparte plaats.

Haar opvolgster besteedde pas aandacht aan onderzoek met de beleidsnotitie *Onderzoek in ontwikkeling* (2005). Het centrale paradigma van 1992, de vraagsturing door 'het Zuiden', verloor zijn centrale plaats. Wel zijn de behoeften van ontwikkelingslanden een belangrijk uitgangspunt van het beleid gebleven. Het hoofddoel van het onderzoeksbeleid werd nu '*het gebruiken van kennis en onderzoek voor armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling*'. Onderzoek is, volgens de notitie, slechts een van de manieren om in de behoefte aan kennis te voorzien. Een kerndoel van het 1992 beleid, namelijk het opbouwen c.q. versterken van onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden, is in de 2005 notitie veel minder expliciet geworden.

Meer aandacht is er besteed aan te nemen maatregelen om de relaties met de Nederlandse academische wereld te verbeteren. Eigenlijk is de beleidsnotitie *Onderzoek in ontwikkeling* vooral een notitie over het kennisbeleid en geen onderzoeksbeleidsnotitie.

### 10.3 Relevantie, effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid van de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's en de samenwerkingsverbanden

Indirect zijn de hoofdvragen van de evaluatie over de relevantie, effectiviteit, efficiëntie en duurzaamheid van de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's in Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam en over de samenwerkingsprogramma's in Ghana en Zuid-Afrika in hoofdstukken 5 t/m 9 beantwoord. Hier volgt een samenvattend overzicht.

#### 10.3.1 Relevantie

##### De meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's

De vraag over de relevantie van deze onderzoeksprogramma's is niet eenvoudig of eenduidig te beantwoorden. Zonder uitzondering richtten alle onderzochte programma's zich op bestaande problemen in de landen waar zij onderzoeksactiviteiten financierden. Ook sloten alle programma's goed aan bij de behoefte aan goed, onafhankelijk onderzoek in deze landen en een (verdere) versterking van de onderzoekscapaciteit, zowel op institutioneel als individueel niveau. Met name in Mali en in Tanzania, waar Nederland al sinds de jaren '70 onderzoek financierde, vormde de financiering van een meerjarig, multidisciplinair onderzoeksprogramma met al zijn kenmerken een logische aanvulling op een rijk geschakeerd onderzoeksprogramma en een door Nederland ondersteund onderzoeksbeleid. De MMRP-programma's in deze landen pasten dan ook zeker binnen het nationale onderzoeksbeleid dat 'in beweging was'. In deze twee landen was dus sprake van zowel beleidsrelevantie als beleidsovereenstemming.

In Bolivia en Vietnam lag dit laatste anders. In Vietnam was nauwelijks sprake van enige traditie in samenwerking met Nederland op het gebied van onderzoek. Bovendien begon Vietnam in het begin van de jaren '90 langzaam uit het keurslijf te komen dat de socialistische planeconomie met zich mee had gebracht, ook in wetenschappelijk opzicht. Hier sloot het onderzoeksprogramma dus niet zozeer aan bij een lokaal onderzoeksbeleid dat volop in beweging was. Van echte beleids-overeenstemming was dus geen sprake. Wel kon het programma in dit proces van

een zich ontwikkelend onderzoeksbeleid in principe een belangrijke stimulerende functie vervullen en is de introductie van het concept vanuit dit oogpunt gezien wel relevant, in de zin van beleidsovereenstemming, te noemen.

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Bolivia bestond eerder dan die met Vietnam, maar ook met Bolivia had het DGIS geen uitgebreide en intensieve samenwerking op het gebied van onderzoek. Het Boliviaanse onderzoeksbeleid van het begin van de jaren '90 stond, met weinig lokaal beschikbare middelen en een beperkte en onevenwichtig samengestelde onderzoekscapaciteit, nog in zijn kinderschoenen. Het onderzoeksprogramma dat gecreëerd werd richtte zich op concrete, belangrijke problemen en was derhalve zeker (beleids)relevant.

Aangezien de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's het prototype vormden van de vernieuwing van het onderzoeksbeleid waar de Onderzoeksnota van 1992 voor stond is er hier dus sprake van beleidsconsistentie.

#### **De samenwerkingsprogramma's**

Bij de samenwerkingsprogramma's was sprake van zowel beleidsrelevantie als beleidsovereenstemming en beleidsconsistentie. Zij waren in overeenstemming met het beleid in beide landen en met geconstateerde problemen in de samenleving. Zij speelden in op de behoefte aan onderzoek en aan goede onderzoekers in de twee landen. De paradigma verandering in Nederland naar vraaggestuurd en operationeel onderzoek sloot aan bij de gewijzigde aanpak in het Ghanese gezondheidsbeleid naar meer operationeel onderzoek en bij het uitgangspunt van maatschappelijk relevant onderzoek van de nationale onderzoeksstrategie van Zuid-Afrika van 2002. De samenwerkingsprogramma's pasten geheel in het Nederlandse onderzoeksbeleid van 1991/92.

#### **10.3.2 Effectiviteit**

##### **De meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's**

De vraag over de effectiviteit van de vier onderzoeksprogramma's wordt hier beantwoord aan de hand van de hoofddoelstellingen van het Nederlandse onderzoeksbeleid in het algemeen en de doelstellingen van de meerjarige programma's in het bijzonder. Het gaat om:

- i) vergroten van kennis van veranderingsprocessen in deze landen,
- ii) versterken van lokale onderzoekscapaciteit,
- iii) bevorderen van wisselwerking tussen onderzoeksresultaten en beleid, en

- iv) vraaggerichtheid en nationale zeggenschap.

#### *Vergroten van kennis van veranderingsprocessen*

In twee landen heeft het onderzoeksprogramma op duidelijke wijze bijgedragen tot een grotere kennis van lokale veranderingsprocessen. Het meest succesvol is hierbij het PIEB (Bolivia) geweest, wat onder meer blijkt uit de talrijke PIEB-publicaties. Ook REPOA (Tanzania) heeft een grote bijdrage geleverd aan meer inzicht in lokale ontwikkelingsprocessen, zowel via de gesubsideerde onderzoeksactiviteiten als de 'eigen-huis' onderzoeken en het monitoren van de uitvoering van de *Poverty Reduction Strategy* (PRSP). In Vietnam schoot de kwaliteit van de onderzoeksprojecten tekort. Ook is de onderzoeksagenda te beperkt geweest. Na 2001 heeft het VNRP geen nieuwe 'calls for proposals' doen uitgaan. Het Niger Delta programma in Mali heeft nagenoeg niets gepresteerd. Niet alleen verdienen de gefinancierde activiteiten nauwelijks de benaming 'onderzoek', bovendien waren na vijf jaar slechts 5 van de 44 gestarte onderzoeksactiviteiten voltooid.

#### *Versterken van lokale onderzoekscapaciteit*

Twee van de vier programma's hebben een - bescheiden - bijdrage geleverd aan de lokale institutionele onderzoekscapaciteit, PIEB en REPOA. In Bolivia is met de creatie van de 'Universiteit PIEB' de mogelijkheid ontstaan om een belangrijke institutionele bijdrage te leveren. In Tanzania heeft REPOA veel betekend voor een verbeterd lokaal institutioneel onderzoeksclimaat en ook door de vele trainingen bijgedragen aan een versterkte nationale onderzoekscapaciteit.

In drie van de vier landen is het onderzoeksprogramma vooral van belang geweest voor de opbouw en versterking van de capaciteit van individuele onderzoekers: in Bolivia, Tanzania en Vietnam, alhoewel in de eerste twee landen meer dan in laatstgenoemd land. Vooral de trainingen en cursussen die PIEB en REPOA na enige tijd standaard gaven aan de junior onderzoekers hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de opbouw van onderzoekscapaciteit. Zij vormen ook voor een belangrijk deel een verklaring voor het succes van deze twee programma's. In Mali heeft het Niger Delta programma weliswaar aan een aantal aspirant-onderzoekers fondsen ter beschikking gesteld voor het verrichten van onderzoek, maar is de bijdrage aan een versterking van de lokale onderzoekscapaciteit om hiervoor genoemde redenen beperkt tot nihil geweest.

Er kunnen geen preciese uitspraken gedaan worden over de aantallen onderzoekers waar het hierboven om gaat. De reden hiervoor houdt onder meer verband

met waarschijnlijke dubbeltellingen doordat lokale onderzoekers meer dan eens een ingediend projectvoorstel goedgekeurd kregen. Zie ook onder ‘Efficiëntie’.

#### *Bevorderen van wisselwerking tussen onderzoeksresultaten en beleid*

Ook hier zijn PIEB en REPOA weer de gunstige uitzonderingen. In het geval van REPOA is het risico van verlies van onafhankelijkheid - door het verrichten van onderzoek op verzoek en tegen betaling en door de nauwe relaties met de Tanzaniaanse overheid - een belangrijke potentiële bedreiging van de toepassing van onderzoeksresultaten. Het VNRP heeft weinig verricht op het gebied van de verspreiding van onderzoeksresultaten en in Vietnam is dan ook geen tot nauwelijks sprake geweest van een wisselwerking tussen onderzoeksresultaten en beleid. Bovendien leent de politieke cultuur in Vietnam zich niet voor ongeveragde adviezen van onderzoekers die een lagere positie in de hiërarchie innemen dan de beleidsmakers. In Mali is bijna geen onderzoek of onderzoeksresultaat vertaald in toepassing. De voornaamste reden hiervoor is het nagenoeg ontbreken van enig concreet resultaat van het Niger Delta onderzoeksprogramma.

#### *Vraaggerichtheid en nationale zeggenschap*

In alle vier landen werd het onderzoeksprogramma geheel beheerd en uitgevoerd door de lokale partners; in twee landen betrof dit overheidsstructuren (Mali en Vietnam). Hier wreekt zich de afwezigheid van een voorafgaande definiëring van het begrip ‘nationaal zeggenschap’. Dit laatste geldt ook voor de ervaring in Tanzania, waar het Uitvoerend Secretariaat van REPOA de invulling van de lokale zeggenschap op het DGIS heeft moeten veroveren via onderhandelingen.

De vraag over nationaal zeggenschap hangt ook nauw samen met de vraaggerichtheid van het programma (de onderzoeksagenda). In Vietnam betekende de vraaggerichtheid dat de prioriteiten van het ministerie voorop stonden. VNRP-Stuurgroep en -Secretariaat hadden een eigen onderzoeksagenda waar onderzoekers maar heel beperkt bij werden betrokken. In Mali waren de onderzoeksactiviteiten weliswaar gebaseerd op reële problemen, maar de operationalisering vond plaats zonder degenen die aan de probleemanalyse hadden deelgenomen. Ook PIEB in Bolivia heeft geworsteld met het ‘Ganuzza-dilemma’, wat deels werd opgelost door het uitschrijven van open prijsvragen, met een open agenda. De vaststelling van REPOA’s onderzoeksagenda was een Tanzaniaanse aangelegenheid, al kwam hij geheel overeen met de prioriteiten van het Nederlandse bilaterale beleid. Het begrip ‘lokaal zeggenschap’ werd hier ingevuld door het Uitvoerend Secretariaat.



Of de zeggenschap in de toekomst in handen van de plaatselijke partners zal blijven is onzeker en afhankelijk van onder meer de financiële toekomst van deze programma's. Zie ook onder 'Duurzaamheid van resultaten'.

### **De samenwerkingsprogramma's**

De effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's vertoont een gemengd beeld. In SANPAD (Zuid-Afrika) zijn veel waardevolle activiteiten uitgevoerd op het gebied van onderzoek en onderzoekstraining, waarvan veel wetenschappers hebben geprofiteerd en die vooruitzichten bieden voor verdere versterking van het onderzoekspotentieel in het land. Daarnaast moet worden onderkend dat de kwaliteit van het onderzoek, de terugkoppeling van onderzoeksresultaten naar beleid, en de ontwikkeling van een onderzoekscultuur nog een lange weg te gaan hebben voordat zij in overeenstemming zijn met de idealen die SANPAD zichzelf had gesteld. Dat laatste geldt in versterkte mate voor het GHRP programma in Ghana, waar de uitkomsten in termen van onderzoeksproducten en onderzoekscapaciteit nog erg beperkt zijn, en het programma, een jaar voor haar einddatum, aan geen van de in het Vijfjarenprogramma gestelde doelen voldoet.

### **10.3.3 Efficiëntie**

#### **De meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's**

De (eventuele) invloed van de gerealiseerde onderzoeksresultaten op het beleid is moeilijk in financiële termen te vatten. De efficiëntievraag is ook moeilijk te beantwoorden in termen van een kosten-baten-analyse. Hetzelfde geldt voor de beantwoording van de vraag of dezelfde resultaten verkregen hadden kunnen worden met minder uitgaven, of dat meer resultaten mogelijk zouden zijn geweest met dezelfde bestedingen. Immers, de gerealiseerde versterking van de onderzoekscapaciteit is moeilijk exact te kwantificeren. Daarnaast laat de gerealiseerde output - afgesloten en goedgekeurde onderzoeksprojecten - zich wel kwantificeren in aantallen, maar niet in financiële of monetaire termen.

Er is een duidelijke output, in termen van onderzoeksprojecten, die kunnen worden gerelateerd aan de uitgaven voor de onderzoeksprogramma's, dat wil zeggen de kosten van de programma's. Ook kan er gekeken worden hoe er is omgegaan met de beschikbare middelen, zowel door de onderzoeksprogramma's als door het onderzoeksbureau.

De totale uitgaven voor de vier meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's hebben zo'n EUR 20 miljoen bedragen, een gemiddelde van EUR 5 miljoen

per onderzoeksprogramma, in realiteit schommelend tussen EUR 8 miljoen (PIEB/Bolivia) en EUR 1,2 miljoen (Niger Delta programma/Mali). REPOA/Tanzania en VNRP/Vietnam zaten daar tussen in, met EUR 5,5 miljoen resp. EUR 4,0 miljoen. Dit betreft uitgaven die in drie van de vier gevallen betrekking hadden op een periode van uitvoering van ongeveer tien jaar (Mali uitgezonderd).

Op basis van het jaarlijkse uitgavniveau is de conclusie voor de hand liggend dat het hier niet om erg dure programma's ging. Daarvan hebben honderden lokale onderzoekers van het programma kunnen profiteren. In Bolivia betrof dit bijna 400 onderzoekers, die geld voor onderzoek ontvingen, en hun onderzoek hebben afgerond, en die getraind werden in onderzoeksmethodieken en verwante zaken. In Tanzania hebben ruim 160 verschillende onderzoekers voordeel bij het onderzoeksprogramma gehad (training, beurzen), waarvan 25 meer dan eens. Ook in Vietnam ging het om meer dan 100 onderzoekers. Het Niger Delta programma vormde weer een dieptepunt, met ruim 40 onderzoekers en slechts vijf afgeronde onderzoeken.

Kijkend naar de secretariaats- en administratieve kosten dan vallen de hoge uitgaven van het secretariaat in Vietnam op. Deze bedroegen ongeveer 30% van de totale uitgaven in de tweede fase. De uitgaven in Bolivia steken daar gunstig bij af. Het PIEB besteedde aan administratie 14% van het budget. Exacte uitgaven voor REPOA/Tanzania ontbreken al bestaat de indruk dat de secretariaats- en administratieve kosten niet hoog waren, omdat de omvang van het Uitvoerend Secretariaat beperkt was, hoewel sommige individuele salarissen en vergoedingen wel hoog waren, gemeten naar Tanzaniaanse standaarden. Ook voor het Niger Delta programma is geen preciese uitspraak te doen, aangezien de gastorganisatie (CNRST), ondanks aandringen van Nederlandse zijde, in gebreke was gebleven (ten tijde van de IOB-evaluatie) om een verantwoording van de gedane uitgaven te overleggen.

Alle geëvalueerde onderzoeksprogramma's worden gekenmerkt door een voorbereidingsperiode van enkele jaren, die in het geval van Mali zelfs bijna zeven jaren bedroeg. Gealloceerde budgetten voor uitvoerende fases bleken bij herhaling te hoog en te optimistisch waardoor budgetneutrale fase-verlengingen niet ongebruikelijk werden. Vietnam spande wellicht de kroon met de onderbestedingen door na 2001 geen nieuwe onderzoeksprojecten te starten / financieren. In Mali bleek uit een cashflowanalyse van de door het DGIS ter beschikking gestelde financiële middelen dat gedurende de eerste drie jaren van programma-uitvoering, het dekkingspercentage rond de 170% schommelde. Bij de fournering van

fondsen hield het DGIS-onderzoeksbureau blijkbaar geen rekening met grote vertragingen in de programma-uitvoering en een corresponderend lager uitgavenritme.

### **De samenwerkingsprogramma's**

Het SANPAD programma heeft jaren nodig gehad om zich tot een goed lopend programma te ontwikkelen. Er zijn veel voorbeelden van inefficiënt gebruik van middelen en menskracht, maar op het moment van de evaluatie leken de meeste daarvan overwonnen en was SANPAD op weg om een professioneel programma te worden. De situatie in het GHRP is zorgwekkender. Ook daar bestaat een geschiedenis van inefficiëntie, de lange aanloopperiode met vijf keer een verlenging van de pre-implementatiefase is daar een voorbeeld van, maar het trage verloop van goedkeuring van projectvoorstellen en afgeronde onderzoeken laat zien dat het nog steeds niet van een leien dakje gaat. GHRP is niet in staat geweest om de haar toegekende middelen te besteden. De werkwijze van zowel bestuur als secretariaten werden weinig efficiënt bevonden, met hiaten in het aansturen en coördineren van activiteiten en in het enthousiasmeren van Nederlandse onderzoekers.

### **10.3.4 Duurzaamheid**

#### **De meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's**

Bij de vraag naar de duurzaamheid van de resultaten zijn verschillende aspecten of dimensies van duurzaamheid te onderscheiden. Hoe duurzaam is het concept dat de basis van de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's vormt? Verder, hoe duurzaam zijn de resultaten op het gebied van een versterkte onderzoekscapaciteit? Bovendien, hoe is het gesteld met de institutionele en de financiële duurzaamheid? Gezien de magere resultaten en de beëindiging van het MMRP-programma in Mali zal het onderwerp van de duurzaamheid alleen voor PIEB, REPOA en het VNRP worden beantwoord.

#### *Conceptuele duurzaamheid*

De duurzaamheid van het concept (in Bolivia, Tanzania en Vietnam) dat de basis vormt van de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's zal dienen te blijken uit de continuering van de onderzoeksactiviteiten, die gekarakteriseerd worden door onder meer vraaggerichtheid, multidisciplinariteit, en lokatiespecifiek onderzoek, na terugtrekking van de externe financier (Nederland). Over conceptuele duurzaamheid is thans eigenlijk geen uitspraak mogelijk. Daarvoor zou men langer met het programma moeten doorgaan. Over bijvoorbeeld vijf jaar

is een meer afgewogen oordeel mogelijk. Er kan nu alleen worden gesteld dat in Bolivia en Tanzania een goede aanzet is gegeven.

PIEB en REPOA zijn erin geslaagd toekomstige financiering voorlopig veilig te stellen en daarmee in principe ook het concept. Dit sluit toekomstige wijzigingen niet uit. Het VNRP heeft een onzekere financiële toekomst na beëindiging van de budgetneutrale verlenging medio 2006. Vervolgfinanciering door de Vietnamese overheid behoort tot de mogelijkheden, maar is niet gegarandeerd. Van positieve betekenis voor de doorwerking van de ideeën van het VNRP is dat de Directeur van het VNRP onder-minister van Wetenschap en Technologie is geworden, in welke functie hij het gedachtegoed van de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's breed kan verspreiden.

De vraag naar de conceptuele duurzaamheid strekt zich ook uit tot de Nederlandse zijde. De beleidsintenties van de onderzoeksnotitie van 2005 zijn hier impliciet over. Deze onderzoeksnotitie bevat geen beleidsintenties met betrekking tot de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's. De vraaggestuurde benadering wordt in de notitie te beperkt geworden; versterking van de lokale onderzoekscapaciteit is als hoofddoelstelling van het onderzoeksbeleid verdwenen. Hierdoor is het onduidelijk hoe stevig het concept dat de basis vormde van de MMRPs is verankerd in het in 2005 aangekondigde onderzoeksbeleid.

#### *Duurzaamheid van de versterkte onderzoekscapaciteit & institutionele duurzaamheid*

In alle vier programma's is de bijdrage aan een versterking van de individuele onderzoekscapaciteit belangrijker geweest dan de versterking van de institutionele capaciteit. Aandacht voor de individuele onderzoekscapaciteit is niet per definitie strijdig met institutionele onderzoekscapaciteit. Dit neemt niet weg dat in alle landen een discontinuering van de externe financiering hoogstwaarschijnlijk zal leiden tot een, al dan niet geleidelijk, verdwijnen van de geboekte resultaten.

In de onderzochte meerjarige onderzoeksprogramma's is het effect van de onderzoeksprogramma's op de bestaande lokale onderzoeksstructuren (universiteiten) zeer beperkt. De onderzochte MMRPs die waren ingebed in lokale structuren hadden in principe een betere uitgangssituatie dan de andere, maar hebben dit ook niet waargemaakt. In het geval van REPOA kan haar bijdrage worden genoemd om de vraag naar onafhankelijk onderzoek in Tanzania te institutionaliseren en een meer duurzaam karakter te geven.

Aangezien het niet voor de hand ligt dat lokale financiering kan worden gevonden voor een voortzetting van de programma's, staat de institutionele duurzaamheid

op losse schroeven. Dit is ook het geval voor de PIEB-Universiteit. Ten aanzien van de gerealiseerde versterking van de individuele onderzoekscapaciteit geldt dat om het bereikte niveau te behouden het nodig zal zijn onderzoek te blijven doen en op de hoogte te blijven van nationale en internationale ontwikkelingen op methodologisch en ander specialistisch gebied. Zolang dit niet is verzekerd, is de duurzaamheid van de versterking van de individuele onderzoekscapaciteit ook niet verzekerd.

#### *Financiële duurzaamheid*

Financiering van de onderzoeksprogramma's is afhankelijk van een of meer van de volgende financieringsbronnen: het DGIS, andere externe donoren, de lokale overheid en 'zelf-financiering'. Wat betreft dit laatste: de ondernomen onderzoeksactiviteiten genereren geen fondsen, behalve in het geval van REPOA de 'eigenhuis' onderzoeken. Potentieel kan PIEB met de PIEB-Universiteit fondsen genereren die voor het onderzoeksprogramma zouden kunnen worden gebruikt.

De realiteit is dat op dit moment in geen van de vier geëvalueerde meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's zelf-financiering van de onderzoeksvoorstellen van aspirant/junior onderzoekers mogelijk is. Het is ook zeer twijfelachtig of hiervoor nationale of andere lokale financieringen beschikbaar zijn.

Indien dit laatste ook niet het geval is, is er dus geen sprake van financiële duurzaamheid. Het voortduren van externe financiering vormt aldus de enige mogelijkheid om de onderzoeksactiviteiten te continueren en de bereikte resultaten een duurzaam of permanent karakter te geven. De crisissfeer die in februari 2004 ontstond toonde het fragile karakter van de constructie en daarmee van de duurzaamheid aan. Hiermee is de financiering de achilleshiel gebleken voor het voortbestaan en het succes van de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's.

#### *De samenwerkingsprogramma's*

In conceptueel opzicht hebben beide programma's goede vooruitzichten, het idee van vraaggestuurd onderzoek heeft intussen alom erkenting gekregen, in Zuid-Afrika, in Ghana en in Nederland. Het meest spectaculaire voorbeeld daarvan is het NWO programma voor onderzoek in ontwikkelingslanden.

Een zwak punt in de duurzaamheid van het GHRP is dat het programma zich nog overwegend binnen de overheid afspeelt. NGOs en universiteiten hebben weinig aan het programma deelgenomen. SANPAD heeft zich nadrukkelijk gemanifesteerd als een programma, niet als een institutie. Dat is ook haar kracht voor toe-

komstige duurzaamheid. Als een programma kan het een katalyserende functie blijven vervullen, zonder concurrent te worden van een van de hoger onderwijs- of onderzoeksinstituten. Als programma kan het de onderzoekscapaciteit van de verschillende instellingen bij elkaar brengen in de vereiste kritische massa.

Voor duurzame samenwerking met Nederlandse onderzoekers is het nodig om het vergoedingen systeem te heroverwegen, i.v.m. de huidige onderzoeksfinanciering aan Nederlandse universiteiten. Wanneer niet beide partijen duidelijk belang hebben bij de samenwerking, zal deze een kort leven zijn beschoren. Dit belang zal zich in het hedendaagse klimaat van onderzoeksfinanciering waarschijnlijk in financiële termen moeten vertalen.

Een gunstige factor voor de duurzaamheid van het programma in Ghana is dat de overheid daar zich heeft voorgenomen om voortaan 5% van het gezondheidsbudget te besteden aan onderzoek via HRU, dat is ongeveer 50% van wat jaarlijks door het GHRP wordt geschonken.

#### 10.4 Institutionele inkadering

De onderzoeksvraag ‘Heeft de interne organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken adequaat gefunctioneerd bij de beleidsuitvoering?’ geeft vóór beantwoording aanleiding tot de volgende drie kantekeningen.

Ten eerste, onder adequaat wordt hier ‘effectief’ en ‘efficiënt’ verstaan. Ten tweede, er wordt noch uitspraak gedaan over alle onderdelen van het ministerie die bij de uitvoering van het onderzoeksbeleid een rol hebben gespeeld noch over alle onderdelen van dit beleid. Het gegeven oordeel heeft uitsluitend betrekking op de onderzochte activiteiten. Ten derde, het organisatorische kader waar het over gaat, dient te worden geplaatst in de ruimte die de minister de ambtenaren gaf.

Wat betreft dit laatste, in de periode 1991-96 was de regie van het onderzoeksbeleid - ontwikkeling en uitvoering - duidelijk in handen van de minister. Vanaf 1998 verschoof geleidelijk de aandacht van de minister naar algemene beleidsintenties, met landenkeuze en de Sectorale Benadering als haar voornaamste beleidsterreinen. De formulering van nieuw onderzoeksbeleid in 2005 was een initiatief van de DGIS leiding, die ook de regie over het hele proces voerde. De minister had geen actieve rol. Wel volgde zij de ontwikkelingen binnen de beleidsuitvoering. Zij greep, als zij dat nodig achtte, in op onderdelen, zoals bijvoorbeeld de IS-Academie.

De organisatorische opzet in het ministerie was van 1991 tot de ‘Herijking’ (1996) een drielink: het Speerpunt Onderzoek, de Onderzoekscoördinator en de Projecten Commissie Onderzoek, die nauw op elkaar waren betrokken. De committeringsbevoegdheden lagen in ‘Den Haag’. Dit veranderde ten dele na 1996. Met de delegatie van bevoegdheden als onderdeel van de Herijkingsreorganisatie verschoof in principe de budgetverantwoordelijkheid voor projecten naar de ambassades. Een aantal onderzoeksprojecten werd hiervan uitgezonderd, met name (maar niet uitsluitend) de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma’s. Het Speerpunt Onderzoek ging op in een directie; de Projecten Commissie Onderzoek hield door ‘de delegatie’ ook op te bestaan en de Onderzoekscoördinator werd na zijn pensioenering niet vervangen. Deze situatie veranderde nauwelijks in de volgende jaren. De enige noemenswaardige verandering was de creatie van de functie van Raadsadviseur in 2005. Zijn taken hebben voornamelijk betrekking op ‘kennismanagement’. Om deze reden maakt hij ook geen deel uit van het onderzoeksbureau, maar bekleedt hij een algemene positie binnen de Directie Onderwijs, Onderzoek en Cultuur.

Dan nu de beantwoording van de vraag ‘Heeft de interne organisatie van het ministerie adequaat gefunctioneerd bij de beleidsuitvoering?’.

Het gaat hier dus om de al dan niet realisatie van de beleidsintenties van de Onderzoeksnota van 1992 - en dat waren er veel - en hoe dat gebeurde. De Onderzoeksnota van 1992 was zowel ambitieus in de te behalen doelstellingen als in het aantal beleidsdoelen. Een drietal doelen is eruit gelicht, aan de hand waarvan bovenstaande vraag wordt beantwoord: i) de verwezenlijking van de ‘paradigma verandering’, ii) de katalysatorfunctie van het Speerpunt Onderzoek, en iii) de onderzoeksuitgaven door andere DGIS-onderdelen, waaronder de gestelde streefcijfers van de andere drie Speerpunten en de regionale directies.

#### *i) de verwezenlijking van de paradigma verandering: vraagsturing door ‘het Zuiden’*

In negen landen zijn meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma’s opgezet. Door het Speerpunt Onderzoek is veel tijd, energie en werk besteed aan deze meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma’s, die het nieuwe paradigma vertegenwoordigden. De staf van het Speerpunt Onderzoek besteedde hieraan meer dan een derde van zijn tijd.

De realisatie van de paradigma verschuiving via deze MMRPs was (tenminste tot 1998) een exclusieve zaak van de minister, het Speerpunt Onderzoek en de Onderzoekscoördinator. Na 1998 vervulde het Onderzoeksbureau deze rol alleen.

Regionale directies en ambassades waren zowel voor als na 1998 hiervan buitengesloten. Dit heeft de nieuwe aanpak, vraagsturing door 'het Zuiden', weliswaar niet in de weg gestaan, maar het heeft ook geleid tot complicaties, extra besprekingen etc en tijdsverlies waardoor er zeker valt af te dingen op de organisatorische efficiëntie.

De exclusieve rol van het Speerpunt Onderzoek en later het Onderzoeksbureau zorgde bovendien voor een weinig transparant proces, waarin een klein aantal mensen beslissingen nam over belangrijke beleidszaken, beslissingen die niet ter discussie stonden. Voor de continuïteit van de programma's (korte termijn) en de duurzaamheid van de behaalde resultaten (lange termijn) was dit geen goede zaak. Deze kleine kern van beslissers had als positieve kant dat er slagvaardig gewerkt kon worden en dat er negen programma's zijn opgezet.

De grootste bedreiging (continuïteit programma's, duurzaamheid resultaten) van de MMRPs wordt echter gevormd door de beleidsdiscontinuïteit aan Nederlandse zijde. De onderzoeksprogramma's waren opgezet met een perspectief van 10 tot 15 jaar. De Nederlandse beslissing in 2004 om een einde te maken aan de financiering door 'Den Haag' doorkruiste dit beleidsvoornemen - en de afspraak met de partners in ontwikkelingslanden.

#### *Over de beëindiging van de MMRPs door 'Den Haag'*

De beëindiging van de financiering en het beheer door 'Den Haag' en de wijze waarop dit is gebeurd zijn opmerkelijk te noemen. Zoals eerder vermeld waren de MMRPs bij de delegatie van bevoegdheden naar de ambassades in 1996 in de portefeuille van het Onderzoeksbureau gebleven. In de loop van 2002-2003 werden er door 'Den Haag' onduidelijke en soms tegenstrijdige signalen afgegeven wat betreft de toekomst van de MMRPs. Enerzijds werden activiteiten ondernomen om volgende fasen van de onderzoeksprogramma's te formuleren en te financieren, anderzijds gaf het Onderzoeksbureau te kennen dat een beëindiging van haar rol in het verschiet lag. Medio 2003 veranderde de samenstelling van de DGIS-leiding en de definitieve beslissing om beheer en financiering door 'Den Haag' te beëindigen werd even later genomen.<sup>181</sup>

Er was sprake een onduidelijk besluitvormingsproces, terwijl naar de MMRPs nauwelijks werd aangegeven wat de motivatie was: inhoudelijke onvrede met het

---

<sup>181</sup> De Plaatsvervangend Directeur-Generaal Internationale Samenwerking wees tijdens een gesprek met IOB onder meer op de relatie tussen deze verandering en het stopzettingbesluit (17 augustus 2004). Stafmedewerkers van het onderzoeksbureau bevestigden dit tijdens interviews.



programma, financiële overwegingen (bezuinigingen) of procedurele (beëindiging van de uitzonderingspositie die de MMRPs na de Herijking innamen). Opmerkelijk was ook dat noch het Onderzoeksbureau noch de DGIS-leiding noch de minister aangaf wat de rol van de ambassade in dit proces was. Zij werden vrijgelaten om financiering over te nemen, een algemene of algehele regie van 'Den Haag' in dit proces ontbrak.<sup>182</sup>

Naar de mening van IOB is 'Den Haag' in gebreke gebleven tijdig een duidelijk standpunt in te nemen over de toekomst van de MMRPs. Dit droeg bij aan onduidelijkheid, onzekerheid en onbetrouwbaarheid van Nederland als OS-partner. Het geheel vormt een voorbeeld van slecht partnerschap.

#### ii) de katalysatorfunctie van het Speerpunt Onderzoek

Dit betreft het functioneren van het Speerpunt Onderzoek op het uitdragen van de beleidsvernieuwingen van de Onderzoeksnota van 1992. Dit gebeurde niet alleen via de realisatie van de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's en de financiering van onderzoek in internationaal verband (vooral CGIAR), maar ook door de adviesfunctie die het Speerpunt binnen het DGIS had.

Het Speerpunt Onderzoek vervulde voor de uitgaven aan onderzoek die het niet uit eigen budget financierde de rol van technisch adviseur en bewaker van de uitgangspunten. Via zijn rol in het 'parafencircuit' werd dit gerealiseerd. Hieraan kwam met de Herijking een einde, omdat de ambassades na 1996 zelfstandig beslisten over het wel of niet financieren van onderzoeksactiviteiten en de paraaf van het Speerpunt in het goedkeuringstraject geen vereiste meer was. Wel behield het Speerpunt deze rol in de activiteiten die het uit eigen budget financierde, maar dit was maar een klein deel van alle door het DGIS gefinancierde onderzoeksactiviteiten (zie ook hieronder-iii).

Het Speerpunt Onderzoek, en later het Onderzoeksbureau, heeft een belangrijke rol gespeeld in de vormgeving en uitvoering van de onderzochte onderzoeksac-

<sup>182</sup> De Zuidelijke deelnemers aan de bijeenkomst in Caïro, waar het besluit om financiering door 'Den Haag' te stoppen werd aangekondigd en toegelicht, stelden een gezamenlijke brief op waarin zij een dringend beroep deden op het DGIS de steun aan de MMRPs te continueren (Brief opgenomen als bijlage 3 bij het verslag van de '6th International Coordinators' Meeting on Demand Led research, Cairo, Egypt, February 8 - 12, 2004). Tijdens de bijeenkomst uitten de vertegenwoordigers van de MMRPs openlijk hun teleurstelling en frustratie: '(...) They said they felt 'low' and 'let down', and that the future was full of uncertainty. It became clear that there were some fundamental differences in viewpoint between the donors and the MMRP representatives (...)'(p.10 van het verslag). Sommige MMRP-vertegenwoordigers bestempelden het eenzijdig genomen besluit over toekomstige financiering als *paternalistic* (p.11). Opmerkelijk was overigens de erkenning door het waarnemend hoofd van het Onderzoeksbureau '(...) that it was a 'dramatic mistake' not to allow/encourage diversification of funding. It was a mistake, made with the best of intentions, to claim responsibility for the viability of programs and claim a monopoly position as donor. (...)'(p.12).

tiviteiten in Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam. Dit heeft niet in alle gevallen geleid tot de gewenste resultaten, maar in diverse projecten was een duidelijk waarneembare tendens tot beleidsvernieuwing, overeenkomstig de lijnen van de onderzoeksnota van 1992, te bespeuren. Aan deze ontwikkeling kwam na de invoering van de Sectorale Benadering een einde omdat i) veel onderzoeksprojecten landbouwkundig onderzoek betreffen en continuering van de Nederlandse steun aan de landbouwsector of aan plattelandsontwikkeling slechts bij uitzondering plaatsvond, ii) in de favoriete sectoren - voornamelijk onderwijs en gezondheid - geen onderzoekscomponent werd ingebouwd, iii) er een beleidsvoorkeur werd uitgesproken om meer programmahulp en minder projecthulp te verlenen.

*iii) onderzoek gefinancierd door andere DGIS-onderdelen dan het Speerpunt Onderzoek / het Onderzoeksbureau*

Het grote belang dat de minister hechtte aan onderzoek kwam ook tot uiting in de streefcijfers die werden opgelegd aan de drie Speerpunten Milieu, Stedelijke armoedebestrijding en Vrouwen en Ontwikkeling, en aan de regionale directies. De streefcijfers van 5% voor de landen/regioprogramma's en 10% voor de drie Speerpuntprogramma's zijn *grosso modo* gehaald. Dat de doelstelling voor alle programma's bij elkaar is gehaald, zegt niets over de realisaties per programma.

De conclusie is nochtans gerechtvaardigd dat voor het behalen van de beleidsdoelstelling die de streefcijfers in de periode tot 1996 betrof, de interne organisatie van het ministerie adequaat heeft gefunctioneerd.

Met het verdwijnen van de Speerpunten als gevolg van de Herijking en de gelijktijdige creatie van thema directies, die elk hun begrotingen hadden, deels afkomstig van de gekortwiekte begrotingen van de regionale directies, is deze beleidsdoelstelling een stille dood gestorven.

De uitholling van de advies- en bewakingsfuncties van het Speerpunt door de delegatie van committeringsbevoegdheid aan de ambassades ging vergezeld van andere nadelen. Niet alleen adviseerde het Onderzoeksbureau steeds minder over projectvoorstellen waardoor het steeds minder bij de besluitvorming over de voorstellen werd betrokken - de aparte Projecten Commissie Onderzoek was immers na 1998 opgehouden te bestaan - het verloor geleidelijk aan ook steeds meer het zicht op wat er allemaal aan onderzoek werd gefinancierd door het ministerie.

Dit betekende een herhaling van de situatie van voor 1991 - wat toen mede aanleiding had gegeven tot de Onderzoeksnota van 1992.<sup>183</sup> Een van de redenen die het Onderzoeksbureau aandroeg voor het schrijven van een nieuwe onderzoeksnotitie in 2005 was erkenning van het feit dat het de regie over de financiering van onderzoek was kwijt geraakt. De conclusie is hier dat, uit het oogpunt van coördinatie en regievoering, de interne organisatie van het ministerie in het algemeen gezien niet adequaat heeft gefunctioneerd.

## 10.5 De Nederlandse onderzoekswereld

### 10.5.1 Rol van de Nederlandse onderzoekswereld in de beleidsontwikkeling

Nederlandse onderzoeksinstituten en onderzoekers hebben op velerlei manieren en momenten een belangrijke rol gespeeld in de beleidsontwikkeling die voortvloeit uit de Onderzoeksnota van 1992.

Hierbij valt onder meer te wijzen op de adviezen die werden uitgebracht door onderzoekers die zitting hadden in adviesorganen als de Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking (NAR), de Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO) en de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB). Ook dient in dit opzicht de belangrijke rol van de twee Groninger conferenties over het Nederlandse onderzoeksbeleid en ontwikkelingssamenwerking vermeld te worden (1989, 1992). Hieraan werd naast een groot aantal Nederlandse onderzoekers ook deelgenomen door diverse collega-onderzoekers uit het buitenland.<sup>184</sup>

Na 1992 raakten de NAR en de RAWB in de verdere beleidsontwikkeling uit het zicht, onder meer door het opheffen van de NAR, medio jaren '90. Haar opvolgster, de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) had een ander, breder mandaat en profileerde zich minder op het gebied van onderzoek en ontwikkelingssamenwerking. De belangrijkste rol in de beleidsontwikkeling werd vervuld door de RAWOO, die actief bleef met tal van adviezen. De RAWOO werd in de loop der tijd aangevuld met onderzoekers uit 'het Zuiden' die daarmee ook een stem in de beleidsontwikkeling kregen. Hoe deze invloed van Nederlandse en zuidelijke onderzoekers is uitgeoefend is een vraag die buiten het kader van deze evaluatie valt. Eind 2006 werd de RAWOO opgeheven.

<sup>183</sup> Zie bijlage 5, 'De nationale en internationale context vóór 1990'; uitsluitend beschikbaar op de IOB-website.

<sup>184</sup> Zie de bijlagen 'De nationale en internationale context vóór 1990' en 'De aanzet tot een nieuw onderzoeksbeleid 1990 - 92'; beschikbaar op de IOB-website.

In het in 2005 aangekondigde onderzoeksbeleid gaf de minister haar intentie aan om de Nederlandse onderzoekswereld in de ontwikkeling en de uitvoering van het onderzoeksbeleid meer te betrekken. Ook wenste zij de relaties tussen Nederlandse onderzoeksinstituten en ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken te verbeteren. In 2006 besloot zij tot opheffing van de RAWOO wat per 1 januari 2007 werd gerealiseerd.

De reacties van de Nederlandse onderzoekswereld op het onderzoeksbeleid waren begin jaren '90 niet onverdeeld gunstig. De universitaire en onderzoekswereld vreesde aan de kant geschoven te worden. Het leidde zelfs tot een ingrijpen van de Tweede Kamer in 1991. Een van de belangrijkste adviesorganen, de RAWOO, bleek onderling zeer verdeeld over het vernieuwde onderzoeksbeleid. Individuele RAWOO-leden vervulden een belangrijke rol in de creatie van meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's; een RAWOO-lid en de voorzitter van de RAWOO traden echter voortijdig af wegens onenigheid over het nieuwe onderzoeksbeleid.

De beleidsontwikkelingen in de loop van de jaren '90 gaven geen aanleiding tot veranderde reacties uit de Nederlandse onderzoekswereld, ook niet na de ministerswisseling in 1998. Dit veranderde na 2005. De reactie van de Nederlandse onderzoekswereld op het vernieuwde onderzoeksbeleid was in het algemeen gunstig. De Nederlandse onderzoekers en onderzoeksinstituten verwelkomden de aangekondigde beleidsvernieuwingen.

#### **10.5.2 Rol van de Nederlandse onderzoekswereld in de beleidsuitvoering**

In de uitvoering van het beleid van 1992 hadden Nederlandse onderzoeksinstituten en onderzoekers een plaats. De Onderzoeksnota noemde expliciet onder meer i) de inschakeling van Nederlandse onderzoeksinstituten en onderzoekers bij de op te zetten meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's en andere bilaterale en multilaterale onderzoeksactiviteiten, ii) de financiering van thematisch en beleidsgericht of strategisch onderzoek, en iii) de subsidiëring van Nederlands ontwikkelingsgericht onderzoek (WOTRO, individuele instituten) en iv) het Medefinancieringsprogramma Hoger Onderwijs.

De praktijk bleek soms anders dan de leer. In de opzet en uitvoering van de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's werden de Nederlandse onderzoekers geweerd om redenen die eerder aan de orde geweest zijn. Er veranderde echter relatief weinig aan de positie van de Nederlandse onderzoeksinstituten in de andere door het DGIS gefinancierde activiteiten. De uitgaven voor deze andere

onderzoeksactiviteiten betroffen een veel hoger bedrag dan die voor de meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's, die relatief niet veel geld kostten. In totaal werd voor de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's in de periode 1992-2005 bijna EUR 35 miljoen uitgegeven; een veelvoud aan de andere onderzoeksactiviteiten en -programma's in dezelfde periode.

Zo werd aan de samenwerkingsverbanden door het DGIS in totaal EUR 36 miljoen uitgegeven. In Kenia, Mali en Tanzania werden tientallen miljoenen euro's uitgegeven aan onderzoeksprojecten waaraan tal van Nederlandse onderzoekers deelnamen. Het Koninklijk Instituut voor de Tropen was met ruim EUR 13 miljoen een van de belangrijkste individuele ontvangers van DGIS-onderzoeksgelden. De WOTRO ontving van het DGIS ruim EUR 16 miljoen. Ook gingen grote bedragen om in het MHO programma en de latere NPT- en NFP-programma's. Het NPT-programma had in 2005 een begroting van EUR 31 miljoen, het NFP-programma EUR 24 miljoen. De laatste twee programma's verleenden aan studenten uit ontwikkelingslanden beurzen voor Masters en PhD opleidingen, die werden gegeven door de instellingen van Internationaal Onderwijs of de publieke universiteiten die in Nederland gevestigd waren.

In de symmetrische samenwerkingsprogramma's waren Nederlandse onderzoekers en onderzoeksinstituten per definitie betrokken. In de twee onderzochte programma's bleek echter dat de samenwerking tussen onderzoekers uit 'het Zuiden' en 'het Noorden' niet vanzelf tot stand kwam. Beide onderzoeksactiviteiten kampen in dit opzicht met problemen. In Zuid-Afrika slaagde SANPAD erin deze te boven te komen. In Ghana daarentegen waren de resultaten minder positief.

In het gezondheidsonderzoeksproject in Ghana mag de rol van de RAWOO niet onvermeld blijven. De RAWOO had het initiatief genomen voor de oprichting van twee samenwerkingsprogramma's (in Ghana en in de Filippijnen). De evaluatie van het programma in Ghana heeft uitgewezen dat de animo van Nederlandse onderzoekers om deel te nemen gering was. De verklaring hiervoor ligt in het geringe belang dat Nederlandse onderzoekers hebben om tijd te investeren in een onderzoeksactiviteit waarover zij onvoldoende controle hebben. De Ghanese collega's beslisten in eerste en laatste instantie over onderwerp, planning en uitvoering. Dit staat op gespannen voet met de behoefte van Nederlandse onderzoekers binnen korte tijd wetenschappelijk publicaties op hun naam te hebben. Zij worden immers voor hun loopbaan op dit laatste afgerekend.

Het institutionele karakter van dit probleem maakt dat dit niet alleen in het gezondheidsonderzoeksproject in Ghana een negatieve factor in de samenwerking vormde. Andere symmetrische samenwerkingsverbanden hebben in meer of mindere mate met hetzelfde fenomeen te maken. Voor dit dilemma zal een oplossing gevonden dienen te worden wil aan deze samenwerkingsverbanden de inhoud en vorm gegeven worden die in overeenstemming zijn met de opzet.

## 10.6 Onduidelijke concepten ondanks een uitgebreide nota

Een aantal basisconcepten van de Onderzoeksnota van 1992 is in de praktijk onvoldoende strak gedefinieerd gebleken. Ook botsten sommige sub-doelstellingen. Hierdoor ontstonden soms gespannen relaties tussen basisbegrippen. Dit was vooral het geval bij de beleidsvernieuwende kenmerken van de meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's. Dit kwam in de evaluaties van de vier programma's naar voren. De belangrijkste spanningsvelden:

- vraaggerichtheid vs autonomie;
- kwaliteit onderzoek vs versterking lokale onderzoekscapaciteit;
- keuze onderzoeksonderwerp, kwaliteit onderzoek vs ontwikkelingsrelevantie, vraaggerichtheid.

Belangrijke vragen die na de evaluatie om nadere invulling door de beleidsmakers vragen ('Aandachtspunten voor de toekomst') zijn de volgende:

1) Vraagsturing: Het gaat hier om zowel het vaststellen van de onderzoeksagenda als de uitvoering van het onderzoek. De centrale vraag is hier: Om wiens vraag gaat het? Die van onderzoekers, beleidsmakers, (eind)gebruikers of de doelgroep? Deze vraag werd al tijdens de eerste Groninger conferentie (1989) gesteld en is nooit afdoende beantwoord.

2) Lokale zeggenschap-autonomie: Het is wél duidelijk wanneer er géén sprake is van lokaal zeggenschap, nl. als de donor het voor het zeggen heeft. Blijft over de vraag of lokaal zeggenschap betrekking heeft op de onderzoekers, de bestuurders van het programma, of de doelgroep/eindgebruikers. Hiemee raakt dit aspect van het onderzoeksbeleid aan dat van de vraagsturing.

3) Versterking van de lokale onderzoekscapaciteit: Gaat het hier om de capaciteit van individuele onderzoekers, die door het doen van onderzoek en door training, opleiding en coaching kan worden vergroot? Of gaat het hier om de institutionele

onderzoekscapaciteitsversterking - die niet gerealiseerd kan worden zonder versterking van de individuele onderzoekscapaciteit?

4) De beoogde versterking van de onderzoekscapaciteit betreft vooral de onervaren, junior onderzoekers die, weliswaar niet per definitie maar wel in het algemeen, geen hoogwaardig onderzoek afleveren, in elk geval in vergelijking met ervaren, senior onderzoekers. Aan junior onderzoekers kansen geven zich te ontwikkelen betekent in principe het risico lopen in te boeten aan de kwaliteit van het onderzoek. Dit impliceert een beleidskeuze die vooraf dient te worden gemaakt.

5) De keuze van het onderzoeksonderwerp houdt nauw samen met het antwoord op de vraag over de vraagsturing. Bepalen de onderzoekers het onderzoeksonderwerp, of programmabestuurders, beleidsmakers/politici of eindgebruikers c.q. de doelgroep? Indien het principe van de vraagsturing zonder correctie wordt toegepast zou dit kunnen resulteren in de keuze van slechte onderzoeksonderwerpen of -voorstellen. Is ingrijpen dan geoorloofd? Door wie? Hetzelfde geldt ten aanzien van de (mogelijke) eis dat de te onderzoeken onderwerpen een ontwikkelingsrelevantie dienen te hebben. Wie bepaalt dit en is dit in overeenstemming te brengen met het principe van de vraagsturing?





## Bijlage 1 Over IOB

### Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlandse buitenlandse beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als -uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

### Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

### **Programmering**

IOB-evaluaties maken deel uit van de jaarlijks door het S/DG beraad vast te stellen BZ Evaluatieprogrammering, die wordt opgenomen in de Memorie van Toelichting.

### **Een organisatie in ontwikkeling**

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkkterrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid.

Voorts wordt de laatste jaren meer en meer samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden van impactevaluatie.

# Bijlage 2 Terms of Reference- Evaluatie van het Nederlandse beleid inzake Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking 1991-2004

## Vooraf

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is de onafhankelijke evaluatiedienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken, verantwoordelijk voor de evaluatie van het beleid en de activiteiten van het ministerie. De evaluatierapporten die IOB publiceert worden door de minister aangeboden aan het Parlement.

## 1 Inleiding: Aanleiding en Achtergrond van de evaluatie

### 1.1 Aanleiding

In de IOB-programmering 2003-2007 is om drie redenen een evaluatie van het Nederlandse beleid inzake Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking<sup>185</sup> opgenomen. Ten eerste heeft IOB dit beleid niet eerder geëvalueerd. Hierdoor vormt dit beleidsterrein voor IOB een van de 'witte vlekken' op evaluatiegebied. De tweede reden is dat met het onderzoeksbeleid dat begin jaren '90 werd aangekondigd inmiddels meer dan tien jaar ervaring is opgedaan. Ten derde, het nieuwe onderzoeksbeleid kent meerdere doelstellingen die ook in het huidige algemene beleid inzake ontwikkelingssamenwerking van groot belang zijn, zoals een grotere rol en betrokkenheid van lokale uitvoerders. Lokale onderzoekers hebben om evidente redenen een belangrijke rol te vervullen in de formulering en implementatie van

<sup>185</sup> Hierna kortheidshalve 'het Nederlandse onderzoeksbeleid' genoemd.

armoedebestrijdingsstrategieën (*Poverty Reduction Strategy Papers*), sectorbeleid, begrotingssteun en de realisatie van de Millenium Development Goals.

## 1.2 Achtergrond

Het besef dat onderzoek en ontwikkeling in nauwe samenhang met elkaar dienen te worden gezien dateert niet van gisteren. Lang voor het verschijnen van de nota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* (1991/92) werd de belangrijke rol van wetenschap en technologie in de economische groei en ontwikkeling, zowel in ontwikkelde als in ontwikkelingslanden, al erkend. Reeds in 1963 belegde de Verenigde Naties een conferentie over deze problematiek. Dit leidde tot de oprichting van het *UN Advisory Committee on the Application of Science and Technology* dat in 1971 een wereldactieplan voor Wetenschap en Technologie publiceerde. Bijna geen enkele van de gedane aanbevelingen werd opgevolgd. Het Actieplan van de speciale VN Conferentie over Wetenschap en Technologie in het kader van Ontwikkeling, die in 1979 in Wenen werd gehouden, verging het niet veel beter. Vervolgconferenties vonden o.a. plaats in 1989 en 1994.

De internationale discussies leidden tot meer inzicht in de aard en omvang van de problematiek en de onontkoombare noodzaak van meer actie. De voornaamste knelpunten die een snelle realisatie van de aanbevelingen en doelstellingen in de weg stonden waren: het gebrek aan fondsen, vooral in ontwikkelingslanden, en het ontbreken van een goed uitgewerkt onderzoeksbeleid, zowel in de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden.

## 2 Het Nederlandse beleid inzake Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking

Hieronder wordt het Nederlandse beleid inzake Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking ('onderzoeksbeleid') gepresenteerd, verdeeld over drie perioden. Dan volgt een korte opsomming van de instrumenten die ter uitvoering van dit beleid werden ingezet. Een sub-paragraaf over de uitgaven die in het kader van dit onderzoeksbeleid zijn gedaan sluit dit onderdeel af.

### 2.1 Het Nederlandse onderzoeksbeleid vóór 1991

Het beleid van Nederland was er in deze tijd op gericht onderzoek ten behoeve van ontwikkeling te stimuleren en bevatte de volgende componenten:<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> Beleidsnota *Bilaterale ontwikkelingssamenwerking - Om de kwaliteit van de Nederlandse hulp*, p. 69. Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 100 hoofdstuk V, nr. 3.

- i) hulp bij de opbouw van wetenschappelijke instellingen in ontwikkelingslanden;
- ii) stimulering van onderzoek ten behoeve van ontwikkelingslanden, zowel in die landen zelf, als in het kader van internationale onderzoeksinstellingen en in Nederland;
- iii) steun aan het internationale onderwijs.

In de jaren '80 richtte de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (OS) zich structureel op 51 landen, ook bekend als PRS-landen: 10 programmalanden, 26 landen in 4 regio's (West Afrika, Zuidelijk Afrika, Midden-Amerika en Zuid-Amerika) en 15 sectorlanden. Ten behoeve van de laatste groep bestonden drie sectorprogramma's: Plattelandsontwikkeling, Industriële ontwikkeling, en Training, Onderwijs en Onderzoek.

Het sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek bestond uit i) samenwerkingsverbanden tussen Nederlandse en buitenlandse (in ontwikkelingslanden) instellingen, ii) directe steun aan opleidingsinstellingen in ontwikkelingslanden, iii) opleidingen in Nederland, en iv) onderzoek en technologie. In de praktijk kwamen fondsen van dit sectorprogramma niet alleen de sectorlanden ten goede, maar ook de andere landen waarmee Nederland in deze periode een structurele ontwikkelingsrelatie onderhield - dus de 51 PRS-landen.

In 1990 werd Dfl 124 miljoen (ruim EUR 56 mln) door het DGIS aan onderzoeksactiviteiten uitgegeven.<sup>187</sup> De meeste projecten waren uitbesteed aan universitaire en wetenschappelijke instituten, consultants en medefinancieringsorganisaties. Ook waren er aanzienlijke uitgaven in internationaal verband. De inventarisatie werd in 1991 tijdens een studiedag op het ministerie van Buitenlandse Zaken besproken.<sup>188</sup> De voornaamste kritiek op het tot dan gevoerde onderzoeksbeleid was:

- het programma kenmerkte zich door een proliferatie van losse projecten;
- het gefinancierde onderzoek was onvoldoende beleidsgericht (zowel in Nederland als in de ontwikkelingslanden);
- onvoldoende doorstroming van onderzoeksresultaten naar beleid en uitvoering (zowel in Nederland als in de ontwikkelingslanden);
- teveel dominantie van onderzoekers/instituten uit het 'Noorden'.

<sup>187</sup> Beleidsnota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking*, p. 9. Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 688, nrs. 1-2.

<sup>188</sup> L. Boer (red.), *Onderzoek en beleid in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* (Den Haag, 1991).

De inventarisatie en discussies beïnvloedden de paragrafen over onderzoek in de beleidsnota *Een Wereld van Verschil* (WvV) die in 1991 verscheen.<sup>189</sup> In de WvV werd gesteld dat onderzoek in het kader van ontwikkelingssamenwerking van groot belang was:

- vanwege de ongelijke toegang tot het wetenschappelijk kennisreservoir in rijke en arme landen en de onveranderde noodzaak van en behoefte aan 'self-reliance' van ontwikkelingslanden;
- voor de sturing en onderbouwing van het door Nederland gevoerde beleid inzake ontwikkelingssamenwerking.

Vervolgens werden de hoofdlijnen van het onderzoeksbeleid geformuleerd<sup>190</sup>:

- oriëntatie van het onderzoeksbeleid op de hoofdsectoren en thema's van het Nederlandse bilaterale OS-beleid, t.w. plattelandsontwikkeling, stedelijke armoedebestrijding, onderwijs, gezondheid, cultuur, politieke en economische liberalisering, vrouwen en ontwikkeling;
- versterkte aandacht voor de opbouw van onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden;
- bevordering van ontwikkelingsrelevant onderzoek in Nederland, waar mogelijk in samenwerking met onderzoeksinstituten in ontwikkelingslanden;
- bevordering van betere onderlinge afstemming van onderzoek in het kader van de verschillende door Nederland gefinancierde hulpprogramma's;
- versterking van de terugkoppeling van onderzoeksresultaten naar beleid en uitvoering.

Ten aanzien van dit laatste punt verschaft de nota WvV geen duidelijkheid of dit betrekking heeft op Nederland, de ontwikkelingslanden, of allebei.

Voor de uitvoering van het onderzoeksbeleid werd de creatie van een Speerpuntprogramma Onderzoek, de aanstelling van een Onderzoekscoördinator en een aparte Projecten Commissie Onderzoek aangekondigd. Een jaar later waren alledrie gerealiseerd. Het Speerpuntenprogramma Onderzoek had een beleidsuitvoerende rol en was verantwoordelijk voor het eigen programma en de bevordering van de aandacht voor onderzoek en onderzoeksresultaten in andere door DGIS gefinancierde activiteiten en programma's, o.a. via een adviserende rol.

<sup>189</sup> Beleidsnota *Een wereld van verschil - Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren '90*, pp. 331-333. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 813, nrs. 1-2.

<sup>190</sup> Op. cit., pp. 332-333.

De Onderzoekscoördinator had een meer beleidsinitiërende rol, was verantwoordelijk voor het overkoepelende DGIS-onderzoeksbeleid en was ook voorzitter van de Projecten Commissie Onderzoek (PCO). Deze PCO vormde een nieuwe instantie naast de reeds bestaande projectencommissie. De PCO toetste voorstellen voor financiering van onderzoeksprojecten aan het onderzoeksbeleid en adviseerde vervolgens de minister die officieel de besluiten nam over financiering.

## 2.2 Het Nederlandse onderzoeksbeleid 1991-1996

De beleidsnota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking* van 1991 bevatte een uitwerking van het in de WvV op hoofdlijnen geschetste onderzoeksbeleid als deel en instrument van het Nederlandse OS-beleid. Ook deze nota werd in de praktijk verder uitgewerkt.

Hieronder worden vier aspecten van het onderzoeksbeleid sinds 1991 kort vermeld: uitgangspunt, doelstellingen, kenmerken en geografische actieradius. Een uitgebreide beleidspresentatie en -analyse zal deel uitmaken van de evaluatie. Een belangrijke kanttekening hier is dat termen als ‘hoofdlijnen’, ‘uitgangspunt’, ‘achtergrond’, ‘doelstelling’ en ‘kenmerk’ niet altijd consequent werden gehanteerd in nota’s, memo’s en andere documenten.

1) Uitgangspunt voor het brede DGIS-onderzoeksbeleid: het leveren van een bijdrage aan het continue proces van vorming en bijstelling van kennis omtrent veranderingsprocessen in ontwikkelingslanden alsmede het opbouwen van onderzoekscapaciteit terzake in die landen.<sup>191</sup>

2) De doelstellingen van het onderzoeksbeleid:

- bijdragen aan versterking van onderzoekscapaciteit in ontwikkelingslanden;
- financieren van goed ontwikkelingsgericht onderzoek in ontwikkelingslanden;
- verbeteren van wisselwerking tussen onderzoek en beleid, i.h.b. verbeterde terugkoppeling van onderzoeksresultaten naar beleid, m.n. in de ontwikkelingslanden;

Ook zijn korte termijn doelstellingen en nevendoelstellingen te noemen. Een van de doelstellingen op korte termijn was het opzetten van meerjarige integrale en multidisciplinaire onderzoekprogramma’s, die binnen een vastgesteld kader zelfstandig prioriteiten binnen het eigen programma zouden bepalen en regelmatig

<sup>191</sup> Memo DST/SO 304/91 dd 7 juni 1991, Verslag beleidsgesprekken 3 en 5 juni 1991.

zouden worden geëvalueerd.<sup>192</sup> De meerjarige integrale en multidisciplinaire onderzoekprogramma's beoogden naar partnerlanden een katalyserende rol te vervullen. In het vervolg van deze ToR zal naar deze meerjarige multidisciplinaire onderzoeksprogramma's gerefereerd worden als MMRPs - naar de Engelse benaming *multi-annual multidisciplinary research programmes*.

3) De kenmerken van het onderzoeksbeleid:

- het beoogde vraaggerichte karakter,
- de uitgesproken voorkeur voor meerjarige, brede en lokatiespecifieke multidisciplinaire onderzoeksprogramma's.

4) De geografische actie-radius van het onderzoeksbeleid:

In 1991 besloot de minister voor Ontwikkelingssamenwerking dat:

*'(...) Het speerpuntprogramma onderzoek is wat betreft zijn bilaterale, inclusief multi-bi, activiteiten gebonden aan de PRS-landen. Daarnaast vindt ondersteuning plaats van multilaterale initiatieven alsmede onderzoek gericht op grensoverschrijdende macro-processen. Dit kan zowel thematisch als beleidsondersteunend zijn. De omvang van deze laatste activiteiten zal in de regel niet meer dan 15% van de beschikbare speerpuntfondsen betreffen.'*<sup>193</sup>

### 2.3 Het Nederlandse onderzoeksbeleid 1996-2002

In 1995, tijdens de discussies over de gevolgen van de Herijkingsoperatie (1996), besloot de minister voor Ontwikkelingssamenwerking tot ongewijzigde voortzetting van programma en beleid inzake onderzoek.<sup>194</sup> Eveneens werd vastgesteld dat de meerjarige onderzoeksprogramma's tot de hoogste prioriteit van het Speerpunt Onderzoek behoren.<sup>195</sup>

De kabinetswisseling van 1998 bracht een andere minister voor Ontwikkelingssamenwerking met zich mee. De nieuwe minister gaf prioriteit aan andere beleidsterreinen dan onderzoek - legde wel veel nadruk op het belang van steun aan internationale instituten en organisaties - maar bestaande onderzoeksactiviteiten werden gecontinueerd. Haar vertrek in 2002 valt samen met het einde van de periode die in de evaluatie zal worden onderzocht.

<sup>192</sup> Orgaanbeschrijving Speerpuntprogramma Onderzoek DST/SO, versie 20 juni 1991.

<sup>193</sup> Memo DST/SO 636/91 dd 7 november 1991, Verslag van besluiten Directiestaf van 25 sept. 1991.

<sup>194</sup> Memo DST/SO 584/95 dd 3 augustus 1995, Aandachtspunten Speciale Programma Onderzoek.

<sup>195</sup> Memo DST/SO 687/95 dd 9 oktober 1995, Verslag beleidsoverleg onderzoeksprogramma dd 27 september 1995.



## 2.4 De instrumenten - de gefinancierde onderzoeksactiviteiten

Het grote aantal onderzoeksactiviteiten in de evaluatie-periode is in drie categorieën samen te vatten.

I) De eerste groep bestaat uit de programma's die als karakteristiek zijn te beschouwen voor het in 1991 gelanceerde onderzoeksbeleid (vraaggericht, lokaal ownership, versterking lokale capaciteit etc). Hieronder vallen de MMRPs, het Biotechnologieprogramma en de Samenwerkingsprogramma's.

### De MMRPs

Deze programma's hebben de volgende acht specifieke kenmerken, die tevens als doelstellingen kunnen worden gekenschetst:<sup>196</sup>

- met inachtneming van de prioriteiten van het lokale beleid, van de behoeften van de lokale groepen, en van de doelstellingen van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, het zelfstandig ontwikkelen van een onderzoeksagenda onder verantwoordelijkheid van het lokale programmabestuur,
- multidisciplinaire vraagstelling,
- maatschappelijke betrokkenheid,
- doorstroming van onderzoeksresultaten in beleid en uitvoering,
- inbedding in internationale en nationale onderzoeksnetwerken,
- versterking bestaande onderzoekscapaciteit,
- procesmatige aanpak en
- lokaal ownership w.b. initiatief en verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

Elk van de zg PRS-landen kwam in principe voor een MMRP in aanmerking. Het Speerpuntprogramma Onderzoek heeft voor de uitvoering van het MMRP-programma identificatie- en selectie-activiteiten ondernomen in een twintigtal landen. In 1994 startten programma's in Bangladesh en Vietnam. Het laatste land waar een MMRP startte was Egypte, in 1999. Uiteindelijk kwam in negen landen een MMRP tot stand: Bangladesh, Bolivia, Egypte, India, Mali, Nicaragua, Oeganda, Tanzania en Vietnam. 'Afgevallene' kandidaat-landen voor een MMRP zijn o.a. Burkina Faso, Colombia, Indonesië, Jemen, Mozambique, Niger, Palestina, Zambia en Zuid-Afrika. In totaal is er t/m eind 2002 voor de 9 MMRPs EUR 26 mln uitgegeven.

<sup>196</sup> Nota Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking, p. 23.

### Het Biotechnologieprogramma

De notitie *Biotechnologie en Ontwikkelingssamenwerking* (1991) lanceerde het stimuleringsprogramma Biotechnologie en Ontwikkelingssamenwerking. Door middel van technische samenwerkingsprojecten werd gestreefd naar een verantwoorde, probleemgerichte aanwending van biotechnologie in een aantal geselecteerde programma- en regiolanden, op basis van de prioriteiten die door deze landen zouden worden aangegeven. Bij de afweging werd uitgegaan van de vraag vanuit de ontwikkelingslanden, de sterkte van het Nederlandse aanbod en de potentiële bijdrage van de bio-technologie. Op basis daarvan werden drie sectoren geïdentificeerd: landbouw, humane gezondheidszorg en milieubeheer.

Het Biotechnologieprogramma is officieel op 1 januari 1992 gestart. Voor de selectie van landen werd de algemene aanpak van het speerpuntprogramma gevolgd, t.w. nadruk op capaciteitsopbouw, vraag cq behoeftebepaling volgens de zogenaamde *interactieve bottom-up approach*, en programmatische aanpak. Het programma richtte zich aanvankelijk op Colombia, Indonesië, Kenia en Zimbabwe. Door het verbreken van de bilaterale OS-relatie door Indonesië in 1992 viel dat land af. In plaats daarvan kwam India in 1993.

Het Biotechnologieprogramma werd aanvankelijk door een apart bureau (binnen DGIS) uitgevoerd. Dit veranderde na een externe evaluatie in 1996 en het programma werd geïntegreerd in het onderzoeksprogramma. In totaal is er t/m 2002 voor de vier biotechnologieprogramma's EUR 17,3 mln uitgegeven.

### De samenwerkingsprogramma's

De beleidsuitgangspunten van vraaggerichtheid, versterking van lokaal ownership en autonomie zijn ook terug te vinden in de samenwerkingsprogramma's. Deze kunnen in twee groepen worden ingedeeld: de zogenaamde symmetrische programma's, dit zijn samenwerkingsprogramma's tussen Noord en Zuid, en de programma's waarin vooral zuidelijke onderzoekers samenwerken.

Voorbeelden van de symmetrische samenwerkingsprogramma's zijn :

- IDPAD (NL-India, gestart in 1980),
- SANPAD (NL-Zuid-Afrika, gestart in 1996),
- BRP NL-Filippijnen (*Biodiversity Research Programme*, gestart in 1998),
- HRP NL-Ghana (*Health Research Programme*, gestart in 1998),
- RDP WOTRO (*Research for Development Programme*, gestart in 2002).

Voorbeelden van de overige samenwerkingsprogramma's zijn:

- *South-South Exchange Programme for Research on the History of Development*, SEPHIS (sinds 1994);
- Het onderzoekprogramma van het *International Institute for the Study of Islam in the Modern World*, ISIM (sinds 1998; inmiddels beëindigd);
- BOSRED (Bosnië, gestart in 1998),
- *Convergence of Sciences inclusive Technology Innovation Processes for better Integrated Crop and Soil Management* (sinds 2000);
- *Interactive and Participatory Strategies for for generating innovations for small-scale Agriculture in Developing countries*, IPSAD (sinds 1995).

In totaal is er t/m 2002 voor hgg programma's ruim EUR 22 mln uitgegeven.

II) De tweede groep gefinancierde onderzoeksactiviteiten betreft de bijdragen aan internationale onderzoeksorganisaties en -programma's zoals CGIAR en aan VN-instellingen zoals UNESCO, WHO, ECLAC en ESCAP. De steun aan het internationale landbouwkundige onderzoek middels de *Consultative Group on International Agricultural Research* (CGIAR) is een voorbeeld van multi-bi financiering: (mede-) financiering door Nederland van een multilateraal project in een ontwikkelingsland uit bilaterale fondsen. De Nederlandse steun betrof i) algemene subsidie van een CGIAR-instituut, ii) subsidie voor een specifiek programma van een of meer van de vele CGIAR-instituten, en iii) het financieren van specifieke projecten. Gedurende de jaren '90 verschoof de Nederlandse bijdrage van minder algemene subsidie naar meer specifieke subsidies als gevolg van de veranderde uitgangspunten van het Nederlandse beleid sinds de nota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking*.

III) De derde groep omvat het onderzoek dat het Nederlandse OS-beleid ondersteunt, vaak thematisch van aard en voortvloeiend uit doelstellingen van het OS-beleid, dat door de overige drie Speerpunten (Milieu, Vrouwen & Ontwikkeling, en Stedelijke armoedebestrijding), door regio- en later ook thema-Directies en ambassades is gefinancierd.

## 2.5 Uitgaven voor onderzoek 1992-2002

Tijdens dossieronderzoek t.b.v. de inventarisatie van alle activiteiten voor 'onderzoek en ontwikkeling' die door DGIS in de periode 1992-2002 zijn gefinancierd bleek dat het moeilijk en tijdrovend is met zekerheid vast te stellen wat precies

onder 'onderzoeksactiviteiten' dient te worden verstaan en welk (financieel) deel van gerapporteerde activiteiten op onderzoek betrekking heeft.

In het MIDAS - het tot onlangs gebruikte rapportagesysteem voor OS-activiteiten van het DGIS - werden OS-activiteiten op basis van twee criteria als onderzoeksactiviteiten geregistreerd: 1) CRS-code onderzoek, en 2) Dimensie onderzoek (welke gegeven werd aan onderzoeksactiviteiten en aan activiteiten met een deelactiviteit onderzoek). Het eerste criterium is eenduidig, het tweede criterium blijkt in de praktijk ruim van begrip en voor meerdere uitleg vatbaar. Nader onderzoek in 2003 heeft uitgewezen dat tal van in 1992-2002 als onderzoek gerapporteerde onderzoeksactiviteiten en activiteiten met een gerapporteerde onderzoeksdimensie soms weinig of niets met onderzoek te maken hadden. Tegen deze achtergrond is daarom uit praktische overwegingen besloten in het huidige stadium af te zien van een alomvattende, gedetailleerde financiële inventarisatie voor de evaluatieperiode. Wel zijn in verband met de afbakening van de evaluatie financiële data verzameld met betrekking tot enkele specifieke programma's (zie hierboven).

### 3 Doelstelling van de evaluatie en de onderzoeksvragen

Doelstelling van de evaluatie en onderzoeksvragen vloeien voort uit de aanleiding en achtergrond van de evaluatie, de doelstellingen en kenmerken van het te evalueren onderzoeksbeleid en het mandaat van IOB.

#### 3.1 Doelstelling

Het doel van de evaluatie is een oordeel te vormen over de resultaten van het onderzoeksbeleid en -programma in termen van onderzoekscapaciteit, goed ontwikkelingsgericht onderzoek en wisselwerking tussen onderzoek en beleid. De evaluatie vervult naast de verantwoordingsfunctie ook een leerfunctie, zowel in Nederland als in ontwikkelingslanden en zowel voor beleidsmakers als onderzoekers.

#### 3.2 Onderzoeksvragen

Om het doel van de evaluatie te realiseren dienen vier hoofdvragen - de traditionele evaluatievragen - te worden beantwoord:

- 1) Hoe relevant (doelgericht) was het Nederlandse beleid t.a.v. onderzoek en ontwikkeling zoals dat in het begin van de jaren '90 werd geformuleerd en in de loop van de erop volgende jaren werd uitgevoerd en hoe relevant (doelgericht) waren de gefinancierde onderzoeksactiviteiten?

- 2) Hoe effectief (doeltreffend) waren de in het kader van genoemd beleid gefinancierde activiteiten?
- 3) Hoe efficiënt (doelmatig) waren de gefinancierde activiteiten?
- 4) Hoe duurzaam waren de behaalde resultaten?

Voor de definities van de gehanteerde begrippen relevant, effectief, efficiënt en duurzaam wordt verwezen naar het document 'Richtlijnen voor IOB evaluaties - Werkwijze en procedures voor het uitvoeren van evaluaties' (februari 2003), aangevuld voor het begrip duurzaam met de OECD/DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Result Based Management (2002).

Verder zal in de evaluatie een aantal vragen aan de orde komen die als een verbijzondering van de vier algemene evaluatievragen gelden en voortvloeien uit de focus van de evaluatie (MMRPs en Samenwerkingsverbanden - zie hieronder, paragraaf 4):

- 1) Zijn de MMRPs overeenkomstig de beoogde kenmerken gerealiseerd en in welke mate hebben zij hun doelstellingen bereikt?
- 2) Hoe vraaggericht wás het MMRP-programma?
- 3) Welke rol speelden de Nederlandse beleidsprioriteiten in het opzetten en uitvoeren van het MMRP-programma in de individuele landen?
- 4) Hebben de MMRPs in de partnerlanden een katalyserende rol vervuld? Voor beantwoording van deze vraag wordt gekeken naar andere onderzoeksactiviteiten in de te onderzoeken landen. Met name wordt de volgende vraag gesteld:
- 5) Hoe scoren deze activiteiten tijdens de evaluatieperiode op a) het gebied van de vraaggerichtheid, b) het gebruik van onderzoeksresultaten in beleid en uitvoering, en c) het lokaal *ownership* w.b. initiatief en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de onderzoeksactiviteit?
- 6) Hoe werd in de samenwerkingsprogramma's de onderzoeksagenda bepaald en hoe verliep de samenwerking tussen Noordelijke en Zuidelijke onderzoekers bij de uitvoering van de onderzoeksactiviteit?
- 7) Welke was de bijdrage van de samenwerkingsprogramma's aan de versterking van de lokale onderzoekcapaciteit?
- 8) Hoe was bij de samenwerkingsprogramma's de terugkoppeling van onderzoeksresultaten naar beleid?

## 4 Focus van de evaluatie

De onderzoeksvragen zullen worden beantwoord via i) een beleidsreconstructie en beleidsanalyse en ii) een aantal deelstudies.

### 4.1 Beleidsreconstructie en -analyse, en institutionele inkadering.

Het sinds 1991 geformuleerde en uitgevoerde beleid inzake Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking zal worden gepresenteerd en geanalyseerd in de historische context van dit beleid. Ook zal er aandacht besteed worden aan de internationale discussies over het thema Onderzoek en ontwikkeling. Verder zal de relevantievraag hier beantwoord worden. Naast de beleidsmatige aandacht zal ook de vraag aan de orde komen of de interne organisatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken / DGIS adequaat heeft gefunctioneerd.

De rol van de Nederlandse onderzoekswereld bij de implementatie van het nieuwe onderzoeksbeleid zal worden onderzocht bij zowel de beleidsanalyse als de deelstudies.

De Nederlandse onderzoekswereld bestaat uit individuele onderzoekers, onderzoeksinstituten, advies- en samenwerkingsorganisaties en overkoepelende instanties. Tot de belangrijkste institutionele 'actoren' op het onderhavige terrein behoren de Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking (RAWOO), de Stichting voor Wetenschappelijk Onderzoek van de Tropen (WOTRO) van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), adviesraden van de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen (KNAW) en de Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT).

Aandacht zal worden gegeven aan 1) hoe en in welke mate de beleidsontwikkeling rekening hield met de Nederlandse onderzoekswereld, 2) wat de reactie is geweest van de Nederlandse onderzoekswereld op de beleidsontwikkeling, en 3) welke rol de Nederlandse onderzoekswereld heeft gespeeld bij de implementatie van het onderzoeksbeleid dat focus van de evaluatie is. Aan de RAWOO wordt apart aandacht gegeven in de nota *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking*. Om deze reden zal de rol van de RAWOO in dit onderdeel centraal staan. Waar nodig zal ook aandacht worden gegeven aan de rol van andere organisaties.

## 4.2 Deelstudies

### 4.2.1 Afbakening - eerste component

Besloten is de evaluatie vooral te richten op het MMRP-programma en de ideeën waar dit programma voor staat. De rechtvaardiging van deze keuze:

- bij de start van het Speerpuntprogramma Onderzoek werd ervan uitgegaan dat de te formuleren MMRPs de hoofdmoot van het nieuwe onderzoekprogramma zouden vormen;<sup>197</sup>
- in 1995 werd bevestigd dat de MMRPs tot de hoogste prioriteit van het Speerpunt Onderzoek behoren.<sup>198</sup>

O.a. gebaseerd op de ervaringen met het dossieronderzoek is geconcludeerd dat evaluatie van alle negen MMRP-programma's niet zoveel meer zou opleveren dan evaluatie van een beperkter aantal. Vervolgens werd overeenkomstig besloten een beperkt aantal MMRPs te evalueren. Ten behoeve van de selectie van de te evalueren MMRPs zijn de volgende criteria gehanteerd:

- geografische spreiding: per continent tenminste een programma;
- looptijd: hoe meer jaren, hoe langer de ervaring met het programma,
- financieel: hoe hoger de uitgaven, hoe belangrijker uit oogpunt van verantwoording.

Op basis van o.a. dossierstudie en interviews zijn de MMRPs geselecteerd in Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam. Tot de keuze van twee Afrikaanse landen is besloten vanwege het grote verschil in francofone en anglofone onderzoekscultuur en de toenemende beleidsaandacht voor Sub-Sahara Afrika.

Vier van de negen MMRPs zullen worden geëvalueerd. De ervaringen van de overige vijf MMRPs zullen op basis van secundair en ander bronnenmateriaal in aanmerking worden genomen teneinde algemene uitspraken over het programma te kunnen doen (zie ook paragraaf 5.3, Representativiteit).

In de evaluatieperiode is ruim EUR 15 mln uitgegeven in de vier geselecteerde landen. In deze landen bedroegen de uitgaven: Bolivia: EUR 6,1 mln, Mali: EUR 1,2 mln, Tanzania: EUR 4,7 mln en Vietnam: EUR 3,4 mln.

<sup>197</sup> Memo DST/SO 636/91 dd 7 november 1991, verslag van besluiten Directiestaf van 25 september 1991.

<sup>198</sup> Zie voetnoot 195.

In het selectieproces dat leidde tot de negen landen die een MMRP-programma ontwikkelden, waren om diverse redenen plm tien landen afgevallen: Burkina Faso, Colombia, Indonesië, Jemen, Mozambique, Niger, Palestina, Zambia en Zuid-Afrika. Besloten werd om één selectieproces te onderzoeken dat niet tot een realisatie van een MMRP heeft geleid, vanwege de lessen die hieruit zouden kunnen worden getrokken. Hierbij is de keuze op Zuid-Afrika gevallen. Om pragmatische redenen is besloten om het samenwerkingsprogramma SANPAD (zie hieronder) te onderzoeken én om Zuid-Afrika als *case* voor een geïdentificeerd maar niet gerealiseerd MMRP te selecteren.

Hieronder wordt toegelicht om welke redenen het samenwerkingsprogramma tussen Nederlandse en Zuid-Afrikaanse onderzoeksinstituten (SANPAD) is geselecteerd (paragraaf 4.2.3).

#### 4.2.2 Afbakening - tweede component

I.v.m. het onderzoek naar de katalyserende rol van MMRPs in partnerlanden zullen in Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam in elk land minimaal twee en maximaal drie door DGIS gefinancierde onderzoeksactiviteiten worden geëvalueerd in hoeverre zij beantwoorden aan de doelstellingen van het onderzoeksbeleid sinds 1991.

De selectie van deze 2-3 onderzoeksactiviteiten (CRS code onderzoek zowel als Dimensie Onderzoek) zal plaatsvinden aan de hand van de volgende criteria:

- financieel belang;
- looptijd;
- spreiding over sectoren;
- onderzoeksterrein of -thema's verwant aan OS-prioriteiten;
- budgethouder.

#### 4.2.3 Afbakening - derde component

De derde en laatste component van de evaluatie wordt gevormd door de samenwerkingsprogramma's, d.w.z. de geïnstitutioneerde samenwerking tussen onderzoekers en onderzoeksinstituten uit verschillende landen. De rechtvaardiging van deze keuze is:

- de relatief geringe uitgaven tbv de eerste component, het MMRP-programma;
- bij de MMRP's staat (100%) *ownership* centraal, bij het samenwerkingsprogramma *partnership*, wat interessant vergelijkingsmateriaal kan opleveren;



- de verschillende rol van de Nederlandse onderzoekswereid in beide programma's.

Reeds lang bestaan er samenwerkingsprogramma's. Het oudst is het IDPAD, een programma tussen Indiase en Nederlandse onderzoeksinstellingen. Besloten werd tot selectie van twee samenwerkingsprogramma's op basis van de volgende criteria:

- voorkeur voor algemene focus van de evaluatie op landen i.p.v. thema's;
- looptijd;
- hoogte uitgaven;
- beleidsrelevantie.

Hoewel de langdurige ervaringen in het IDPAD-programma pleitten voor selectie is dit om de volgende redenen toch niet besloten: i) de naar verhouding enorme omvang van het programma, waardoor de uiteindelijke evaluatiefocus uit balans zou raken, ii) de lange tijdsperiode van de samenwerking en het overvloedige materiaal waardoor de geplande evaluatieperiode zou moeten worden verlengd, en iii) de recentelijk gewijzigde plaats van India in het Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsprogramma in vergelijking met 'Sub-Sahara Afrika'.

Dit heeft uiteindelijk geleid tot selectie van het samenwerkingsprogramma Nederland-Zuid-Afrika, SANPAD, dat in 1996 is gestart, en de samenwerking tussen Ghana en Nederland, officieel begonnen in 1998. Geschatte uitgaven: plm EUR 6 miljoen.

## 5 Onderzoeksmethoden

De onderzoeksmethode wordt schematisch weergegeven in de Evaluatiematrix in bijlage 1.

### 5.2.1 De beleidsreconstructie en -analyse

*Onderzoeksmethoden en gegevensverzameling:* ten behoeve van dit onderdeel van de evaluatie zal gebruik gemaakt worden van het tijdens de voorbereiding verzamelde materiaal. Dit bestaat uit alle relevante bronnen over de periode die de evaluatie bestrijkt zoals beleidsnota's, MvTs, verslagen van Kamerdebatten, Kamervragen en -antwoorden, verslagen van beleidsgesprekken, memoranda, bemo's, speeches, allerhande notities, conferentieverlagen, (internationale) vakliteratuur alsmede uitgeschreven verslagen van interviews met sleutelinformanten.

manten. Laatstgenoemde groep omvat zowel bij het beleid betrokken ambtenaren als politici en onderzoekers in Nederland en het buitenland en waar mogelijk ook vertegenwoordigers van andere donorlanden en -instellingen.

Naast het materiaal dat het vooronderzoek heeft opgeleverd zal voor het schrijven van dit onderdeel gebruik worden gemaakt van gegevens, inzichten en analyses die voortvloeien uit de deelstudies.

Dit deel zal bestaan uit drie componenten: 1) een reconstructie van de origine van het onderzoeksbeleid, voorafgaand aan het verschijnen van de beleidsnota's *Wereld van Verschil* en *Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking*, 2) een systematische beschrijving van de sinds 1991/92 geïntroduceerde beleidsverandering en de wijzigingen ten opzichte van het tot dan geformuleerde en uitgevoerde beleid die dit met zich meebracht, en 3) een analyse van de impliciet dan wel expliciet aan het beleid gerelateerde interventielogica.

Op grond van deze analyse zal een oordeel worden gegeven over de consistentie en uitvoerbaarheid van het geformuleerde beleid.

### 5.2.2 De deelstudies

*Onderzoeksmethoden en gegevensverzameling:* De deelstudies zullen zowel een bureaustudiecomponent kennen als een veldstudiecomponent, uit zowel dossieronderzoek als interviews bestaan, en deels een beschrijvend en deels een analytisch karakter hebben.

De kern van de onderzoeksaanpak is: i) dossieronderzoek, zowel in Nederland als in het geselecteerde land, ii) interviews in Nederland, iii) 'veldbezoek': interviews, lokaal dossieronderzoek (instituten en NL ambassades), literatuuronderzoek en publicaties van lokale 'MMRP-instituten'.

*Dossieronderzoek:* een van de bronnen voor de inventarisatie van activiteiten is het MIDAS. Activiteiten worden door het MIDAS als onderzoeksactiviteiten gecategoriseerd indien zij beantwoorden aan de toepasselijke CRS-code en zij als activiteiten met een onderzoeksdimensie zijn gerapporteerd (door beleidsmedewerkers). De informatie uit het MIDAS wordt aangevuld door additioneel archiefonderzoek dat zich o.a. richt op het Bemo en andere projectdocumenten zoals voortgangsrapportage. Het dossieronderzoek t.b.v. de deelstudies vindt plaats op basis van een gestructureerde vragenlijst.

Een van de gevolgen van de Herijking (1996), t.w. de delegatie van verantwoordelijkheid en besluitvorming naar de posten, is dat in sommige gevallen de volledige dossiers met betrekking tot gefinancierde activiteiten uitsluitend op de ambassades beschikbaar zijn. Waar mogelijk zal met ambassades worden samengewerkt voor de inzage in documentatie resp. het verkrijgen van kopieën van essentiële documenten. Indien nodig zal aanvullend archiefonderzoek op de ambassades zelf worden verricht.

*Interviews:* bij de formulering en uitvoering van het beleid betrokkenen zullen worden geïnterviewd. Deze groep omvat zowel bij het beleid betrokken ambtenaren als politici en onderzoekers in Nederland en het buitenland en indien nodig ook vertegenwoordigers van andere donorlanden en -instellingen. Als regel geldt dat interviews worden gehouden na het betreffende dossieronderzoek aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst.

### 5.3 Representativiteit

De MMRP-programma's kunnen als het prototype van het nieuwe beleid worden beschouwd. In principe beoogt de evaluatie een algemene uitspraak over de uitvoering van het nieuwe beleid op te leveren. Echter, de keuze van de vier geselecteerde MMRP-programma's is niet a-select geweest (paragraaf 4.2.1). Daardoor zijn de bevindingen van deze deelstudies per definitie niet representatief voor de totale groep van 'MMRP-landen'. Om toch tot generaliserende uitspraken over het MMRP-programma te kunnen komen zal bestaande documentatie w.o. evaluatiemateriaal m.b.t. de overige 5 MMRPs in aanmerking worden genomen.

Dezelfde principiële beperking geldt met betrekking tot de twee samenwerkingsprogramma's. Deze zijn ook niet a-select gekozen, maar op basis van o.a. financiële omvang en beleidsmatige overwegingen.

De veldbezoeken aan de zes geselecteerde landen zullen het mogelijk maken om de trends en bevindingen van de dossierstudies te verifiëren.

Tenslotte, zoals hiervoor vermeld, is ervoor gekozen om de evaluatie te starten zonder over een overzicht van alle gefinancierde onderzoeksactiviteiten te beschikken. Hierdoor is bijv nu niet bekend welk percentage de uitgaven voor de geëvalueerde activiteiten uitmaken van de totale onderzoeksuitgaven in de betreffende periode (1992-2002). Deze inventarisatie zal in de tweede helft van 2004 worden uitgevoerd waardoor deze gegevens wel beschikbaar zullen zijn voor het eindrapport. De verwachting is dat het hier om een laag percentage zal gaan.

Zonder te anticiperen op een definitieve conclusie zou dit, mede als gevolg van de grote verscheidenheid aan gefinancierde onderzoeksactiviteiten, kunnen impliceren dat de bevindingen van de evaluatie niet representatief zullen zijn voor de totale groep van landen waar in de evaluatieperiode uitgaven voor onderzoeksactiviteiten zijn gefinancierd.

## 6 Organisatie van de evaluatie

De evaluatie zal worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van dr F.Ph.M. van der Kraaij, inspecteur IOB, die bij de planning en uitvoering van de evaluatie, de supervisie en algemene coördinatie van de deelstudies, en de eindrapportage zal samenwerken met een te contracteren senior consultant. Laatstgenoemde zal naast genoemde coördinatie- en supervisietaken ook enkele deelstudies realiseren.

De overige (landen) case evaluaties zullen door afzonderlijke consultants worden uitgevoerd, met assistentie van onderzoeksmedewerk(st)ers. Geschat wordt dat in het algemeen per (landen) case evaluatie voor voorbereiding, uitvoering en rapportage 50 werkdagen voor de assistent en 50 werkdagen voor de senior consultant nodig zullen zijn.

Het vooronderzoek is verricht met hulp van een onderzoeksmedewerkster die ook in 2004 dossier- en archiefonderzoek zal uitvoeren ter voorbereiding en uitvoering van enkele case studies.

Een referentiegroep zal de evaluatie inhoudelijk begeleiden. Zij bestaat uit drie externe deskundigen: Prof dr Louk de la Rive Box, Prof dr Arie de Ruijter en Prof dr Caspar Schweigman, een ambtenaar van het ministerie van Buitenlandse zaken, dr Henk Molenaar, DCO/OC, en zal onder voorzitterschap staan van Plv Dir IOB, dr Henri Jorritsma. Zij zal haar mening geven over: i) de onderzoeksopzet, ii) de deelrapporten, en iii) het (concept-) eindrapport.

Drie IOB-Inspecteurs zullen als 'meelezer' fungeren: dr H. Jorritsma, drs T. Kliet en ir H. Slot. Zij en overige IOB-inspecteurs incl. Dir IOB zullen regelmatig worden geïnformeerd en geconsulteerd over het verloop van de evaluatie.

Tenslotte, Plv Directeur IOB zal de plaats van de huidige Directeur IOB, drs R. van den Berg, innemen voor de vaststelling van de *Terms of Reference* en de begeleiding van de evaluatie, als gevolg van de verantwoordelijkheid van laatstgenoemde voor

de opzet en uitvoering van het onderzoekprogramma in de eerste helft van de jaren '90.

## 7 Planning

Een eerste versie van de beleidsreconstructie en -analyse zal worden opgesteld door de verantwoordelijke Inspecteur voor de evaluatie in een periode van circa drie maanden direct aansluitend op de goedkeuring van de terms of reference. De definitieve versie zal worden geschreven na voltooiing van alle deelstudies.

De evaluaties in Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam zullen plaatsvinden in een periode van zes maanden, beginnend na goedkeuring van de terms of reference.

De evaluaties in Ghana en Zuid-Afrika zullen plaatsvinden uiterlijk drie maanden na voltooiing van de deelrapporten over Bolivia, Mali, Tanzania en Vietnam.

Het eindrapport zal naar schatting een periode van drie maanden in beslag nemen, beginnend na voltooiing van alle deelstudies.

Publicatie: Het eindrapport zal naar verwachting in het tweede trimester van 2005 worden gepubliceerd.

Follow-up: De verspreiding van de met de evaluatie opgedane ervaringen, verworven inzichten enz inclusief de evaluatieresultaten zal o.m. geschieden middels een conferentie die wetenschappers, beleidsmakers en -beslissers zal samenbrengen.

## 8 Producten

De evaluatie zal resulteren in een deelrapport beleidsanalyse, deelrapporten over Bolivia, Mali, Ghana, Tanzania, Vietnam en Zuid-Afrika, en een eindrapport.



## Bijlage 3

# Geraadpleegde bronnen

### Algemeen

Baud, I., (2002) 'North-South Partnerships in Development Research, An Institutions Approach', in: *North-South Research Cooperation*, International Conference, December 3 2001, Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).

Berg, R.D. van den, en Tack P., (1988) 'Onderzoek in ontwikkeling'. *Internationale Spectator*, Ontwikkelingsserie, jaargang xxiii, nr. 1., pp. 157-164.

Berg, R.D. van den, (1989) *De oprichting van de Raad en de eerste periode van advisering: 1964 - 1970*, NAR, SDU, 's-Gravenhage.

Berg, R.D. van den, (1995) *Eco-regional approaches and Agenda 21: a policy view*. Eco-regional approaches for sustainable land use and food production: Proceedings of a symposium on eco-regional approaches in agricultural research', 12-16 December 1994, pp. 33-42, ISNAR, The Hague, Dordrecht.

Berg, R.D. van den (1995) *Monitoring and evaluation issues*. In: Mboya S.D. Bagachwa [ed.] - Proceedings of the workshop on the research programmes for development (Arusha, 19-23 June, 1995) - [DGIS-funded research programmes for development; 2] The Hague: DGIS, December 1995.

Berg, R.D. van den (1995) *DGIS experience with the Country Research Programmes*. In: Mboya S.D. Bagachwa [ed.] Proceedings of the workshop on the research programmes for development (Arusha, 19-23 June, 1995) - [DGIS-funded research programmes for development ; 2] The Hague: DGIS, December 1995.

Bhagavan, M.R. (1992) *The SAREC model: institutional cooperation and the strengthening of national research capacity in developing countries*. Stockholm : SAREC. Eerdere versie gepresenteerd tijdens de conferentie 'International cooperation in science and technology for development' in Tällberg, Zweden, 10-12 juni 1991.

Binka, F. (2005) 'Editorial: North-South research collaborations: a move towards a true partnership?', in *Tropical Medicine and International Health*, Volume 10 No 3, pp 207-209.

Boer, Leen (red.) (1991) *Onderzoek en beleid in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking*, bundel uitgegeven n.a.v. de door DGIS/SA georganiseerde studiedag over dit onderwerp, 27 februari 1991. Den Haag: DGIS/DVO.

Boer, Leen and Box, Louk (1993) *The Tenuous Interface: Policy makers and User-publics; The case of the Netherlands' development cooperation*. Knowledge and Policy, jrg 6, nr 3-4, pp.158-175.

Box, Louk (2001) *To and Fro; International cooperation in research and research on international cooperation*. Inaugural lecture presented in an abbreviated form upon the acceptance of the position of professor in International Cooperation at the Faculty of Cultural Sciences at Maastricht University, October 12th, 2001.

Boeren, Ad and Maltha, Hans, (2005) *A changing landscape. Making support to higher education and research in developing countries more effective*, Nuffic expert meeting, The Hague, 24-25 May 2005, Background paper and annotated bibliography.

Bunders, Joske and Mukherjee, Chandan (1997) *North-South Research Partnerships Redressing the Imbalance*, Conference paper, Research Partnerships for Sustainable Development, Leiden 11-13 March 1997.

Court, Julius and Maxwell, Simon (2005) 'Policy entrepreneurship for poverty reduction: bridging research and policy in international development', in *Journal of International Development*, 17, 713-725.

Gibbons, Michael, et al (1994) *The new production of knowledge, The dynamics of science and research in contemporary societies*, SAGE publications London, Thousand Oaks, New Delhi.



International Development Research Centre (IDRC) (1986), *With our own hands. Research for third world development: Canada's contribution through the International Development Research Centre 1970-1985*. Ottawa: IDRC.

Morita - Lou, H., en Bhagavan, M.R. (1992) *International cooperation in science and technology for development: report from UNCSTD-SAREC joint conference, Tällberg, Sweden, 10-12 June 1991*. Stockholm : SAREC.

Pronk, J.P. (1988) *North-South negotiations after UNCTAD VII*. IDPAD.

Pronk, J.P. (1990) *Development research never can be neutral: a conference review*. In Schweigman, C., Bosma U.T. (eds), (1990), pp. 168-174.

Schweigman, C. and Bosma U.T. (eds), (1990) *Research and Development Cooperation - The role of the Netherlands*. Amsterdam: Royal Tropical Institute.

Schweigman, C. and Werf, I.A. van der (eds), (1994) *Development-related research collaboration, a second look at the role of the Netherlands*. Amsterdam: Royal Tropical Institute.

Stone, D. et al (2001) *Bridging Research and Policy*, International Workshop Warwick University 16-17 July 2001.

United Nations Organisation (1989) *Implementation of the Vienna Programme of Action on Science and Technology for Development*. A/RES/44/14, 42nd plenary meeting, October 26, 1989.

United Nations Organisation (1990) *International Development Strategy for the Fourth United Nations Development Decade*. A/RES/45/199, 71st plenary meeting, December 21, 1990.

Wolffers, I. (2000) *The Democratisation of Science: Demand-driven Health Research for Development*, VU University Press, Amsterdam.

## Ministerie van Buitenlandse Zaken

*Naar een vernieuwend onderzoekbeleid - notitie ten behoeve van het beleidsgesprek d.d. 14 maart 1990 (1990)* Den Haag: DGIS/SA.

Notitie Inuulling Speerpuntenprogramma Onderzoek (1991).

Biotechnologie en ontwikkelingssamenwerking - prioriteiten en organisatie van het stimuleringsprogramma. (1991) Den Haag: DST/TA.

Ministry of Foreign Affairs Societal Direction and Impact of Development Related Research - Meeting of Like-minded Research Donors, Hoevelaken, the Netherlands, 21-22 June 1994, Pre-Meetings Readers, 2 vols (vol I : Introduction and Basic Papers, vol II : Additional Papers, DGIS/MFA (1994).

Tussen Onderzoek en Beleid - Tien jaar dissertaties in Nederland over ontwikkeling, 1988 - 1997, Verslag van twee studiedagen (2001).

Comparative study of the impacts of donor-initiated programmes on research capacity in the South - Report to the Directorate-General for Development Cooperation (DGIS) Division for Research and Communication, MFA, The Hague, 2001.

Ervaringen bij de uitvoering van het onderzoeksbeleid - impressies en ervaringen met het uitvoeren van het onderzoeksbeleid en het onderzoekprogramma over de afgelopen tien jaar. (2002). Den Haag: MBZ/DCO/OC.

Jaarplan 2003. (2003) Den Haag: Directie DCO, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Jaarplan 2004. (2004) Den Haag: Directie DCO, ministerie van Buitenlandse Zaken.

Jaarplan 2005. (2005) Den Haag: Directie DCO, ministerie van Buitenlandse Zaken.

## Series

### Research for Development nrs 1-7

**No. 1:** *Some Selected Examples of Participatory Research* (1994) The Hague: Marc Lammerink and Ivan Wolffers.

**No. 2:** *Proceedings of the Workshop on the Research Programmes for Development*, Arusha, 19-23 June, 1995 (1995) Dar es Salaam: Mboya S.D. Bagachwa, ed (REPOA).

*Research Partnerships for Sustainable Development, Report of the Leiden Conference, 11-13 March 1997 (1999) The Hague: MFA, Theo van de Sande (ed.).*

**No. 3:** *Report of the Meeting on the Research Programmes for Development, Leiden, 16-18 December, 1996 (1997) The Hague: MFA.*

**No. 4:** *The Case of the Multi-annual, Multi-disciplinary Research Programmes, A Comparative Study of Different Approaches to Development Cooperation, Report of a Workshop, Leusden, 5-8 November 1997 (1998) The Hague: MFA.*

**No. 5:** *Reader on the Joint Review of the Multi-annual Multi-disciplinary Research Programmes, Second coordinators' meeting, Oegstgeest, 15-17 June 1998 (1998) The Hague: MFA.*

**No. 6:** *Coordinators and Steering Committee members discussing Quality in the MMRPs, Report of the Third Meeting of Coordinators of the MMRPs, Leiden, 10-12 October 1999 (n.d., n.p.).*

**No. 7:** *Operationalizing Quality in Research Management, Report of the 4th Coordinators' Meeting, Entebbe, 2-7 April, 2001 (n.d., n.p.).*

## Parlementaire documentatie

### Nota's

*Bilaterale ontwikkelingssamenwerking - Om de kwaliteit van de Nederlandse hulp. TK: 1976-1977, 14 100 V, nr. 3.*

*Nota Herijking Bilaterale Samenwerking. TK: 1983-1984, 18 350, nrs. 1-2.*

*Sectorprogramma Training, Onderwijs en Onderzoek. TK: 1985-1986, 19 501, nrs 1-2.*

*Internationalisering van het Nederlandse Hoger Onderwijs en Onderzoek. TK: 1988-1989.*

*Biotechnologie en Ontwikkelingssamenwerking: een gecoördineerde aanpak voor een verantwoorde aanwending van biotechnologie voor en met de Derde Wereld. (1989). TK: 1988-1989, 20 800 V, nr. 127.*

*Internationalisering Landbouwonderwijs. TK: 1990-1991.*

*Een wereld van verschil: Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig.* TK:1990-1991, 21813, nr. 2.

*Beleidsprogramma 1990-1993, Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig.* TK:1990-1991, 21813, nr. 4.

*Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking.* TK: 1991-1992, 22 688, nrs. 1-2.

*Aan elkaar verplicht - Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015.* (2003). TK: 2003-2004, 29 234, nr. 1.

*Sterke mensen, zwakke staten - het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika ten zuiden van de Sahara in meerjarig perspectief.* (2003). TK: 2003-2004, 29 237, nr.9.

*Onderzoek in ontwikkeling.* (2005). TK: 2005-2006, 29 234, nr. 39.

### Memories van Toelichting

Op Hoofdstuk V van de Rijksbegroting (Buitenlandse Zaken):

Begrotingsjaar:

1990 - TK: 1989-1990, 21 300 V, nr. 2  
1991 - TK: 1990-1991, 21 800 V, nr. 2  
1992 - TK: 1991-1992, 22 300 V, nr. 2  
1993 - TK: 1992-1993, 22 800 V, nr. 2  
1994 - TK: 1993-1994, 23 400 V, nr. 2  
1995 - TK: 1994-1995, 23 900 V, nr. 2  
1996 - TK: 1995-1996, 24 400 V, nr. 2  
1997 - TK: 1996-1997, 25 000 V, nr. 2  
1998 - TK: 1997-1998, 25 600 V, nr. 2  
1999 - TK: 1998-1999, 26 200 V, nr. 2  
2000 - TK: 1999-2000, 26 800 V, nr. 2  
2001 - TK: 2000-2001, 27 400 V, nr. 2  
2002 - TK: 2001-2002, 28 000 V, nr. 2  
2003 - TK: 2002-2003, 28 600 V, nr. 2  
2004 - TK: 2003-2004, 29 200 V, nr. 2  
2005 - TK: 2004-2005, 29 800 V, nr. 2

## Handelingen parlement:

### Eerste Kamer

- 24 en 25 april 1990, 18<sup>e</sup> en 19<sup>e</sup> vergadering
- 26 en 27 februari 1991, 16<sup>e</sup> en 17<sup>e</sup> vergadering
- 7 en 8 april 1992, 23<sup>ste</sup> en 24<sup>ste</sup> vergadering
- 23 februari 1993, 18<sup>e</sup> vergadering
- 16 maart 1993, 21<sup>ste</sup> vergadering
- 19 en 20 april 1994, 28<sup>ste</sup> en 29<sup>ste</sup> vergadering
- 14 februari 1995, 18<sup>de</sup> vergadering
- 14 maart 1995, 22<sup>ste</sup> vergadering
- 20 februari 1996, 22<sup>ste</sup> vergadering
- 18 maart 1997, 22<sup>ste</sup> vergadering
- 17 maart 1998, 24<sup>ste</sup> vergadering
- 23 maart 1999, 24<sup>ste</sup> vergadering
- 28 maart 2000, 22<sup>ste</sup> vergadering
- 6 maart 2001, 21<sup>ste</sup> vergadering

### Tweede Kamer

- 26 t/m 28 oktober 1991, 28<sup>ste</sup> t/m 30<sup>ste</sup> vergadering
- 27 november 1991. TK: 22 300V, motie nr. 29
- 7 t/m 9 december 1991, 31<sup>ste</sup> t/m 33<sup>ste</sup> vergadering
- 17 t/m 19 november 1992, 23<sup>ste</sup> t/m 25<sup>ste</sup> vergadering
- 24 t/m 26 november 1992, 26<sup>ste</sup> t/m 28<sup>ste</sup> vergadering
- 14 t/m 17 december 1992, 35<sup>ste</sup> t/m 38<sup>ste</sup> vergadering
- 9 t/m 11 november 1993, 22<sup>ste</sup> t/m 24<sup>ste</sup> vergadering
- 23 t/m 25 november 1993, 28<sup>ste</sup> t/m 30<sup>ste</sup> vergadering
- 22 t/m 24 november 1994, 25<sup>ste</sup> t/m 27<sup>ste</sup> vergadering
- 13 en 14 november 1996, 25<sup>ste</sup> en 26<sup>ste</sup> vergadering
- 26 november 1996, 30<sup>ste</sup> vergadering
- 9 t/m 11 december 1997, 34<sup>ste</sup> t/m 36<sup>ste</sup> vergadering
- 16 december 1997, 37<sup>ste</sup> vergadering
- 2 en 3 december 1998, 32<sup>ste</sup> en 33<sup>ste</sup> vergadering
- 8 december 1998, 34<sup>ste</sup> vergadering
- 16 december 1999, 36<sup>ste</sup> vergadering
- 1 en 2 november 2000, 17<sup>de</sup> en 18<sup>de</sup> vergadering
- 7 november 2000, 19<sup>de</sup> vergadering

## Brieven

Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 29 mei 1989 inzake het standpunt van de regering met betrekking tot het advies van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid inzake het onderzoeksbeleid ten behoeve van Ontwikkelingssamenwerking dat de RAWB op 1 juli 1987 uitbracht. TK: 1988-1989, 21 169, nrs.1-2.

Visie van de regering met betrekking tot het RAWB advies van 1 juli 1987, plus vragen van de vaste commissie voor ontwikkelingssamenwerking en antwoorden. TK:1988-1989, 21 169, nrs. 1-4, 6.

Brief met reactie van de minister van Onderzoek, Cultuur en Wetenschap, de minister van Ontwikkelingssamenwerking en de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op het RAWOO-advies 'Excellerend onderzoek in Nederland van belang in het kader van Ontwikkelingssamenwerking.' TK: 1989-1990, 21 169, nr. 5.

Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijkrelaties aan de minister-president, voorzitter, en leden van de ministerraad d.d. 9 december 2005, kenmerk 2005-0000318915.

## RAWOO - adviezen

*Ontwikkelingsgericht onderzoek in Nederland - Een overzicht (mei 1989, eerste versie).*

*Ontwikkelingsgericht onderzoek in Nederland - Een overzicht (januari 1990, tweede versie).*

*Advies inzake de organisatie van het onderzoeksbeleid in het kader van ontwikkelingssamenwerking (1991).*

*Advies inzake criteria for assessing proposals for research in and for developing countries (1991). Publication no. 2.*

*Development and strengthening of research capacity in developing countries, Conference on Donor Support, The Hague, the Netherlands, 2-3 September 1993 (1994). Publication no. 5. Marijke Veldhuis (ed).*

*Meerjarenperspectief op onderzoek voorontwikkeling. Onderzoekbehoeften en Nederlandse onderzoekcapaciteit (1994).* Publication no. 6.

*A medium-term perspective on research for development. Research needs and Dutch research capacity (1995).* Publication no. 7.

*Building up and strengthening research capacity in Southern countries (1995)* Publication no. 9. Frits Wils.

*Supporting capacity building for research in the South. Recommendations for Dutch policy (1995).* Publication no. 10.

*Research capacity for sustainable development - Report of a field study in Ghana, Kenya and Kerala (India) (1996).* Publication no. 11. Wesley Monroe Shrum Jr.

*Building Bridges in Research for Development, Review of 1997 and 1998.*

*Balancing Ownership and Partnership in Development Research, Review of 1999 and 2000.*

*Utilization of Research for Development Cooperation. Linking Knowledge Production to Development policy and Practice (2001).* Publication no. 21.

*Trivandrum Expert Meeting, North-South Research Partnerships: Issues and Challenges (organized by RAWOO, in association with the Kerala research Programme for Local Level Government, Centre for Development Studies (CDS), Trivandrum, October 1999. (2001).* Publication no. 22.

### **Evaluatie van de RAWOO**

*Zelfevaluatie RAWOO (1986).*

*Rapport van de Externe Evaluatiecommissie ten behoeve van de Raad van Advies voor het Wetenschappelijk Onderzoek in het kader van Ontwikkelingssamenwerking, RAWOO (1995).*

*RAWOO Internal Evaluation Report (1997 - 2001) (2001).*

*RAWOO External Evaluation Report (2001).*

RAWOO's vision and recommendations with respect to its future work (2001).

### Overige externe advisering

Advies Wetenschappelijk Onderwijs (1967). NAR-advies nr. 15.

Advies Wetenschap en Techniek voor Ontwikkelingslanden (1973). NAR-advies, nr. 42.

Advies Overdracht van Wetenschap en Techniek naar Ontwikkelingslanden (1976). NAR-advies nr. 56.

Wetenschappelijk Onderzoek & Ontwikkelingsproblematiek (1978) RAWOO/NUFFIC.  
Prof. dr. F. van Dam.

Advies over door de overheid gefinancierd onderzoek in het kader van ontwikkelingssamenwerking (1980). Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB).

Trainings-en Onderwijs capaciteit van Ontwikkelingslanden (1986). NAR-advies nr. 86.

Advies inzake het onderzoekbeleid ten behoeve van ontwikkelingssamenwerking (1987), Serie publicaties van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid, Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid (RAWB), 1 juli 1987 (kamerstuk 21 169, nrs. 1 en 2).

KNAW, North-South Research Cooperation, International Conference, December 3, 2001. (2002). Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW).

### Artikelen/Persberichten

Pronk gaat vooral in Nederland bezuinigen. Het Parool, 22 juni 1991.

Pronk maakt eindelijk ernst met eigen beleid. Wageningen Universiteitsblad (WUB), 12 september 1991.

Beleid minister Pronk valt door de mand. Wagening's Universiteitsblad (WUB) nr. 34, dd. 21 november 91.

Het mooie gezicht van Pronk; twijfels groeien. NIO Kroniek nr. 77 december 1991.



Ontwikkelingslanden krijgen meer greep op onderzoek. Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken, no. 32 dd 2 juli 1992.

## Bolivia

Brieger Rocabado, Heidi (2004) *Informe de evaluación externa del asesoramiento académico de las convocatorias de jóvenes y regionales*, La Paz.

Camacho Azurduy, Carlos A. en Jaime W. Tapia Portugal (2003a) *Evaluación de impacto de los activos de investigación donados por parte del PIEB en el marco de las convocatorias regionales (1999-2000) del PIEB*, La Paz.

Camacho Azurduy, Carlos A. en Jaime W. Tapia Portugal (2003b) *Evaluación de resultados e impacto de las convocatorias regionales (1999-2001) del PIEB*, La Paz.

Contreras, Manuel E. (1996) *La evolución de las políticas universitarias en Bolivia*, in Nexos, no. 3, April 1996.

Dávila, Amanda (2004) *Sistematización del Impacto e Incidencia del PIEB*, La Paz, februari 2004 (mimeo).

DCO/2013/00114 (1994) *Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (1995-1998)*, La Paz, maart 1994.

DDI-DST/2014/00385 (1992) *Terms of Reference for the Orientation Phase of a Bolivian, multi-annual, broad, multidisciplinary research programme – Preliminary Version-, DST/SO, (including ToR for the Position Papers & ToR for the Intermediary Organisation)*.

Hamersma, J. (1994) *Eerste voortgangsrapportage (mei tot december 1993)*, DDI-DST/2006/00342, 1 februari 1994.

Hamersma, J. (1995) *Tweede voortgangsrapportage (januari tot juni 1994)*, DDI-DST/2006/00342, 18 januari 1995.

Kadt, E. de (1994) *RAWOO verslag missie Bolivia 21-28 maart 1994*, 11 april 1994.

Rodríguez, Baudoin (z.j.), *Estudio de percepción: conclusiones*, La Paz.

Salman, Ton (1999) *Formación de investigadores en ciencias sociales: el currículum de PIEB*, La Paz.

Sandoval, G. en Rodríguez, C. (1994) *Propuesta para la Implementación de la Secretaría Ejecutiva del Programa Boliviano Plurianual y Multidisciplinario*, Den Haag.

Talavera, María Luisa et al (2000) *Estudio cualitativo sobre el impacto del PIEB en la formación de investigadores jóvenes*, La Paz.

Velho, Lea et al (2000) *Comparative study of the impact of donor initiated programmes on research capacity in the South: the case of Bolivia*, Report to the Directorate General of Development Cooperation (DGIS)/ Research and Developing Countries Division, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (mimeo).

Velho, L. and Vilar, R. (2003) *Programa de Investigación Estratégica en Bolivia - PIEB: Midterm Review, second phase*, DCO/-/00368, oktober 2003.

Velho, Lea (2004) *Building research capacity in social sciences in Bolivia: an institutional innovation* (mimeo, ook gepubliceerd in het International Social Sciences Journal van de UNESCO).

Volbeda, S. (1992) *Verslag van een oriëntatiemissie naar Bolivia en Colombia (...)* Oriëntatie op de mogelijkheden tot het opzetten van locatie-specifieke, meerjarige, multidisciplinaire onderzoeksprogramma's in de Andesregio, DDI-DST/2014/00385, november 1992.

Volbeda, S. (1993) *Verslag van de dienstreis DST/SO naar Bolivia van 4-19 september in het kader van het opzetten van een meerjarig onderzoeksprogramma in Bolivia*, DDI-DST/2016/00064, 19 september 1993.

Volbeda, S. (1994) *Reisverslag Missie naar Bolivia 12-22 november 1994*, DDI-DST/2016/00585, 19 november 1994.

## Ghana

Amuah, E. et al (1999) *Inventory of Health research Capacities in Universities and Selected Organisations in Ghana*. School of Public Health, UoG Legon.

COHRED (1999) *Evolution of health research essential for development in Ghana*.

Ministry of Health (1999) *Medium Term Health Strategy towards Vision 2020*.

Ministry of Health (2001) *The Health of the Nation: Analysis of the Health Sector Programme of Work 1997 - 2001*.

Ministry of Health (2002) *The Second Health Sector 5-year Programme of Work 2002 - 2006*.

RAWOO (1998) *Framework for a Ghanaian-Dutch Programme of Health Research for Development*. RAWOO publication 15.

RAWOO (1998) *Developing a Ghanaian-Dutch programme of health research for development*. RAWOO publication 16.

RAWOO (1999) *North-South Research Partnerships: Issues and Challenges*. RAWOO publication 22.

*Minutes of meetings of the Joint Programme Committee:*

- August 2001; June 2002; January 2003; June 2003; January 2004; June 2004, February 2005.

*Issues of Partners for Health Research, Newsletter of the HRU under the HRP:*

- Nr. 1 November 1999;
- Nr. 2 April 2000;
- Nr. 3 December 2000;
- Nr. 4 August 2001;
- Nr. 5 July 2002;
- Nr. 6 April 2003;
- Nr. 7 June 2004.

*Call for Letter of Intent:*

- second call in 2002, deadline 15/9/02
- third call in 2003, deadline 31/8/03
- fourth call in 2004, deadline 24/5/04
- fifth call in 2005, deadline 29/4/05

*Semi-annual activity reports HRU re HRP:*

- January - June 2002
- July - December 2002

- January - June 2003
- July - December 2003
- January - June 2004

## Mali

CIDA (2000) *Cadre de programmation pour le Mali 2000-2010*, Bamako.

CNRST (2002) *L'état de la recherche au Mali: enjeux et perspectives*, Bamako.

DGIS (1992) *Beleidsplan voor de periode 1992-1995, Regio Sahel en overig West-Afrika*, Den Haag.

DGIS (1992) *Jaarplan voor Mali*, Bamako.

Government of the Republic of Mali / International Monetary Fund (2004) *Memorandum of Economic and Financial policies, 2004-2007*, Bamako.

IER (2000a) *Note de présentation du Programme d'Appui à l'IER*, Bamako.

IER (2002b) *Profil Général*, Bamako.

IOB (2000) *Revue de la coopération entre le Mali et les Pays-Bas*, Den Haag.

IPR/IFRA (1999) *Synthèse des communications de l'IPR/IFRA de Katibougou aux journées de réflexion sur la recherche scientifique au Mali*, Bamako.

IRD (2004) *Situation de la recherche au Mali*, in *Actualités de la recherche au Mali* no. 19, Bamako.

KIT/IER (1994) *La recherche-système au Mali, un bilan*, Amsterdam, Bamako.

NEDWORC - Mutsaers M. et al (2002) *Evaluation thématique des projets DRSPR et Riz Irrigué au Mali*, Zeist.

## Tanzania

CDP (1994a) *Poverty Alleviation Workshop: Summary of Discussion and Conclusions*, 15 February 1994.

CDP (1994b) *Report of the REPOA Meeting in The Hague on 27 and 28 June, 1994*, July 1994.

Doriye, J., Odunga, S., Van Arkadie, B. and Wangwe, Samuel (1991) *Review of Economic Analysis and Management in Tanzania*, Dar es Salaam (mimeo).

Daily News (1995) *REPOA to Combat Poverty*, 18 May 1995.

DST/SO (1992) *Concept TOR for a First Fact Finding Mission to Tanzania*, September 1992.

DST/SO (1993a) *Mission Report of M. Hulsman-Vejsová to Tanzania, 15-24 October 1992, February 1993*.

DST/SO, (1993b) *Memorandum on Mission Report by M. Hulsman-Vejsová to Tanzania, 1 July 1993*.

DST/SO (1993c) *Memorandum on Procedural Aspects in Preparation of the Workshop Nov./Dec. by M.Hulsman-Vesjová, 27 August 1993*.

DST/SO (1994a) *Report by Drs. M. Hulsman-Vesjová on Research Programme REPOA, 18 March 1994*.

DST/SO (1994b) *Concept TOR for Interim Phase I of Research Programme REPOA, 16 March 1994*.

DST/SO (1995a) *TOR for Interim Phase II of Research Programme REPOA, 23 January 1995*.

DST/SO (1995b) *Memorandum by M. Hulsman-Vejsová on REPOA Tanzania, 24 March 1995*.

DST/SO (1995c) *Memorandum by M. Hulsman-Vejsová on REPOA Tanzania, 30 March 1995*.

Dusseldorp, D. van (1994) *Report of the Workshop for Research on Poverty Alleviation in Tanzania, 11 and 12 January, 1994*.

Fogelberg, Teresa and Montano, Virreira S. (1997) *Final Report of the External Review of REPOA*.

Mihyo, P.B., Kipokola, J. and Bangser, M. (2003) *External Evaluation Report on REPOA*, January 2003.

Ndulu, Benno and Wangwe, Samuel (1997) *Review of REPOA's Research Programme*, 3 October 1997.

REPOA (1994a) *REPOA Programme Document*, by Prof. Wangwe and Prof. Bagachwa, June 1994.

REPOA (1994b) *REPOA Policy Briefs*, June 1994.

REPOA (1994c) *REPOA Bibliography on the Incidence and Strategies for the Alleviation of Poverty in Tanzania*, June 1994.

REPOA (1994c) *Amendment in the REPOA Programme Document*, 10 November 1994.

REPOA (1995a) *REPOA Guidelines for Preparing and Assessing Research Proposals*, REPOA Special Paper 9, by REPOA Secretariat and B. Cooksey, January 1995.

REPOA (1995b) *REPOA Call for Research Proposals*, January 1995.

REPOA (1995c) *REPOA A Programme Profile*, Paper to be tabled at the Workshop on Research Programmes for Development, Arusha, 19-23 June 1995.

REPOA, *Annual Reports*, 1995-2002.

Tanzania PRSP [www.poverty.worldbank.org/files/Tanzania\\_PRSP\\_APR.pdf](http://www.poverty.worldbank.org/files/Tanzania_PRSP_APR.pdf)

WOC (1993a) *Call for Papers Workshop for Research on Poverty Alleviation in Tanzania*, 1993.

## Vietnam

DST/SO (1992) *Report of a fact-finding mission to Vietnam: Examination of the scope for setting up a multi-year multidisciplinary research programme within the Research Programme 8-27 november 1991*.

DST/SO (1992) *Report of a second fact-finding mission to Vietnam: Examination of the scope for setting up a multidisciplinary research programme in Vietnam.*

DST/SO (1992) *Report follow-up mission: August 24 to August 30 1992 to Hanoi and Ho Chi Minh City, Vietnam.*

DST/SO (1993) *Report of the workshop on the Vietnam Netherlands Research Programme (VNRP).*

VNRP (1994) *Programme document VNRP, including the work plan for the period 2nd April 1994 up to 30th December 1996 and the composition of the Steering Committee.*

VNRP (1994) *Evaluation report on the performance of the VNRP for 1994-1996.*

VNRP (1997) *Report of the External Review of the VNRP, a Joint Review.*

VNRP (1997) *Final report first phase, April 1994-June 1997.*

VNRP (1997) *Programme document 2nd phase VNRP 1 July 1997 to 1 July 2002.*

VNRP (2000) *The Internal Mid-term Review, 2nd phase (7/1997-7/2000)*

VNRP (2000) *Report on the external mid-term review of the VNRP, 2nd phase 7/1997-7/2000.*

VNRP *Newsletters 1-16.*

VNRP *Six months' progress reports.*

### Zuid-Afrika

Cloete N. et al (2002) *Transformation in Higher Education, Global Pressures and Local Realities in South Africa.* Centre for Higher Education Transformation.

Box, Louk and Nazeema, Mohamed (2001) *SANPAD - 1 Review Report.*

Government of the Republic of South Africa (August 2002) *South Africa's National Research and Development Strategy.*

KPMG, *Internal Control Review March 2003*, for SANPAD.

KPMG, *Internal Control Report March 2004*, for SANPAD.

Ministry of Education (February 2001) *National Plan for Higher Education*.

Mouton, Johann (2002) *SANPAD, A review of research themes and priorities*, Centre for Interdisciplinary Studies, University of Stellenbosch.

Ofir, Z.M. (2000a) *SANPAD Formative Evaluation Report, for the period Sept 1997-March 2000*.

Ofir, Z.M. (2000b) *Evaluation of the SANPAD Research Capacity Initiative Pilot Phase: May 1999-Sept 2000*.

SANPAD, *Programme document, Phase 2, 2003-2007*.

SANPAD, *Phase 1 (1997-2003) Narrative Report to the Ministry for Development Cooperation, the Netherlands*.

SANPAD (2002) *Survey among Dutch collaborators, summary*.

SANPAD (2003) *Themes Conference Document*.

SANPAD (2004) *Dissemination Workshop 19-22 May 2004, Report*.

SANPAD (2004) *Netherlands Collaborator Survey in South Africa, summary*.

SANPAD (2004) *Phase1, Report 1997-2003*.

## Websites

[www.adeso.org.nl](http://www.adeso.org.nl)

[www.aucegypt.edu/pdr](http://www.aucegypt.edu/pdr)

[www.awt.nl](http://www.awt.nl)

[www.cepes.ro/information\\_services/sources/on\\_line/bologna.htm](http://www.cepes.ro/information_services/sources/on_line/bologna.htm)

[www.europa.eu.int/growthandjobs/key/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/growthandjobs/key/index_en.htm)

[www.innovatieplatform.nl/nl/platform/voorgeschiedenis/index.html](http://www.innovatieplatform.nl/nl/platform/voorgeschiedenis/index.html)

[www.krpcds.org](http://www.krpcds.org)



[www.knaw.nl](http://www.knaw.nl)  
[www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)  
[www.nistpass.gov.vn/vnvp](http://www.nistpass.gov.vn/vnvp)  
[www.nuffic.nl](http://www.nuffic.nl)  
[www.nurru.or.ug](http://www.nurru.or.ug)  
[www.nwo.nl](http://www.nwo.nl)  
[www.pieb.org](http://www.pieb.org)  
[www.repoa.or.tz](http://www.repoa.or.tz)  
[www.rgo.nl](http://www.rgo.nl)  
[www.rmno.nl](http://www.rmno.nl)  
[www.sum.uio.no/research/mali/timbuktu/cnrst.html](http://www.sum.uio.no/research/mali/timbuktu/cnrst.html)  
[www.toekomstverkennen.nl/sectorraden/index.html](http://www.toekomstverkennen.nl/sectorraden/index.html)  
[www.wrr.nl](http://www.wrr.nl)



## EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1999-2007

Evaluatie-studies uitgebracht vóór 1999, zijn te vinden op de IOB-website: [www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

- 279 1999** **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report). isbn 90-5328-229-7
- 279 1999** **Diamonds and Coals.** Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report). isbn 90-5328-230-0
- 280 1999** **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996** (Volume 1 - Summary Report). isbn 90-5328-232-7
- 280 1999** **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996** (Volume 2 - Main Report). isbn 90-5328-231-9
- 281 1999** **Hulp door handel, evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden.** isbn 90-5328-246-7
- 282 1999** **Palestinian territories, review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999.** isbn 90-5328-245-9
- 283 1999** **Oret/Miliev review 1994-1999** Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands. isbn 90-5328-248-3
- 284 2000** **Institutional Development** Netherlands support to the water sector. isbn 90-5328-274-2
- 285 2000** **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998** isbn 90-5328-278-5
- 286 2001** **Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania** Inspection of its identification, formulation and tendering process isbn 90-5328-298-x
- 287 2001** **De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000** isbn 90-5328-300-5
- 288 2002** **Health, nutrition and population** Burkina Faso Mozambique Yemen isbn 90-5328-301-3
- 289 2002** **Cultuur en Ontwikkeling** De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001) isbn 90-5328-302-1
- 289 2002** **Culture and Development** Evaluation of a policy (1981-2001) isbn 90-5328-305-6
- 290 2003** **Agenda 2000** Hoe Nederland onderhandelt met Europa isbn 90-5328-307-2
- 291 2002** **Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999** isbn 90-5328-306-4
- 292 2003** **Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999** isbn 90-5328-310-2
- 292 2003** **Results of International Debt Relief 1990-1999** isbn 90-5328-314-5
- 293 2003** **Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000** isbn 90-5328-308-0
- 294 2003** **Co-ordination and Sector Support** An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001. isbn 90-5328-311-0
- 295 2003** **Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba** Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken isbn 90-5328-316-0
- 296 2003** **Poverty, policies and perceptions in Tanzania** An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes isbn 90-5328-337-4
- 297 2004** **Over solidariteit en professionalisering** Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001). isbn 90-5328-341-2
- 298 2004** **Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties** Eindrapport. isbn 90-5328-344-7
- 299 2005** **Een uitgebreid Europabeleid** Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003 isbn 90-5328-347-1
- 300 2005** **Aid for Trade?** An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance isbn 90-5328-349-8
- 301 2006** **Van Projecthulp naar Sectorsteun** Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005 isbn 90-5328-351-x
- 301 2006** **From Project Aid towards Sector Support** An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005. isbn 90-5146-000-7
- 302 2006** **Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen** isbn 90-5328-350-1
- 303 2006** **Dutch Humanitarian Assistance** An Evaluation isbn 90-5328-352-8
- 304 2007** **Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005** isbn 978-90-5328-353-0
- 304 2007** **Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005 (Summary)** isbn 978-90-5328-353-0

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061  
2500 EB Den Haag

[www.minbuza.nl/iob](http://www.minbuza.nl/iob)

mei 2007  
ISBN 978 90 5328 353 0

