

## **Terms of Reference - Evaluatie van het Nederlandse beleid inzake Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking 1991 - 2002**

### 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>1</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 onderzoekbeleid dat begin jaren '90 werd aangekondigd inmiddels meer dan tien jaar ervaring is opgedaan. Ten derde, het nieuwe onderzoekbeleid 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 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 to Development' 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 onderzoekbeleid, zowel in de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden.

## 2 Het Nederlandse beleid inzake Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking

---

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

Hieronder wordt het Nederlandse beleid inzake Onderzoek en ontwikkelingssamenwerking ('onderzoekbeleid') 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 onderzoekbeleid zijn gedaan sluit dit onderdeel af.

## 2.1 Het Nederlandse onderzoekbeleid 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>2</sup>:

- (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 opleidingsinstituten 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 f 124 miljoen (ruim € 56 mln) door het DGIS aan onderzoeksactiviteiten uitgegeven<sup>3</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>4</sup>. De voornaamste kritiek op het tot dan gevoerde onderzoekbeleid 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>2</sup> Beleidsnota 'Bilaterale ontwikkelingssamenwerking - Om de kwaliteit van de Nederlandse hulp', p. 69. Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14 100 hoofdstuk V, nr.3.

<sup>3</sup> Beleidsnota 'Onderzoek en Ontwikkelingssamenwerking', p. 9. Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22 688, nrs. 1-2 (hierna te noemen de nota 'OZ en OS').

<sup>4</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>5</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 onderzoekbeleid geformuleerd<sup>6</sup>:

- oriëntatie van het onderzoekbeleid 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 onderzoekbeleid werd de creatie van een Speerpuntprogramma Onderzoek, de aanstelling van een onderzoek-coördinator 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. De onderzoek-coördinator had een meer beleidsinitiatieve rol, was verantwoordelijk voor het overkoepelende DGIS-onderzoekbeleid 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 onderzoekbeleid en adviseerde vervolgens de minister die officieel de besluiten nam over financiering.

## 2.2 Het Nederlandse onderzoekbeleid 1991 - 1996

De beleidsnota 'Onderzoek en Ontwikkelingssamenwerking' van 1991 bevatte een uitwerking van het in de WvV op hoofdlijnen geschetste onderzoekbeleid als deel en instrument van het Nederlandse OS-beleid. Ook deze nota werd in de praktijk verder uitgewerkt.

Hieronder worden vier aspecten van het onderzoekbeleid 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'

---

<sup>5</sup> Beleidsnota 'Een wereld van verschil - Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig', pp. 331-333. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 813, nrs. 1-2.

<sup>6</sup> Op. cit., p. 332-333.

en 'kenmerk' niet altijd consequent werden gehanteerd in nota's, memo's en andere documenten.

(1) Uitgangspunt voor het brede DGIS-onderzoekbeleid: 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>7</sup>

(2) De doelstellingen van het onderzoekbeleid:

- bijdragen aan versterking van onderzoekcapaciteit in ontwikkelingslanden;
- financieren van goed ontwikkelingsgericht onderzoek in ontwikkelingslanden;
- verbeteren van wisselwerking tussen onderzoek en beleid, i.h.b. verbeterde terugkoppeling van onderzoekresultaten 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 zouden worden geëvalueerd<sup>8</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 onderzoekbeleid:

- het beoogde vraaggerichte karakter,
- de uitgesproken voorkeur voor meerjarige, brede en lokatiespecifieke multidisciplinaire onderzoeksprogramma's;

(4) De geografische actie-radius van het onderzoekbeleid:

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>9</sup>

### 2.3 Het Nederlandse onderzoekbeleid 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>10</sup>. Eveneens werd vastgesteld dat de meerjarige onderzoeksprogramma's tot de hoogste prioriteit van het Speerpunt Onderzoek behoren<sup>11</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

<sup>7</sup> Memo DST/SO 304/91 dd 7 juni 1991, Verslag beleids gesprekken 3 en 5 juni 1991.

<sup>8</sup> Orgaanbeschrijving Speerpuntprogramma Onderzoek DST/SO, versie 20 juni 1991.

<sup>9</sup> Memo DST/SO 636/91 dd 7 november 1991, Verslag van besluiten Directiestaf van 25 sept. 1991.

<sup>10</sup> Memo DST/SO 584/95 dd 3 augustus 1995, Aandachtspunten Speciale Programma Onderzoek.

<sup>11</sup> Memo DST/SO 687/95 dd 9 oktober 1995, Verslag beleidsoverleg onderzoeksprogramma dd 27 september 1995.

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.

## 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 onderzoekbeleid (vraaggericht, lokaal ownership, versterking lokale capaciteit etc). Hieronder vallen de MMRPs, het Biotechnologie-programma en de Samenwerkingsprogramma's.

### De MMRPs

Deze programma's hebben de volgende 8 specifieke kenmerken, die tevens als doelstellingen kunnen worden gekenschetst<sup>12</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. 'Afgevallen' 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 € 26 mln uitgegeven.

### 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 Biotechnologie-programma is officieel op 1 januari 1992 gestart. Voor de selectie van landen werd de algemene aanpak van het speerpuntprogramma gevolgd, t.w. nadruk op

---

<sup>12</sup> Nota 'OZ en OS', p. 23.

capaciteitsopbouw, vraag cq behoeftebepaling volgens de zg 'inter-actieve 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 Biotechnologie-programma 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 biotechnologie-programma's € 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 zg 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 € 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 'OZ en OS'.

(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 onderzoekdimensie 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 evaluatie-periode. 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 onderzoekbeleid en het mandaat van IOB.

### 3.1 Doelstelling

Het doel van de evaluatie is een oordeel te vormen over de resultaten van het onderzoek-beleid en -programma in termen van onderzoekcapaciteit, 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, para 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 ontwikkelings-samenwerking 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 onderzoekbeleid zal worden onderzocht bij zowel de beleidsanalyse als de deelstudies.

De Nederlandse onderzoekswereld bestaat uit individuele onderzoekers, onderzoeksinstellingen, 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 onderzoekbeleid dat focus van de evaluatie is. Aan de RAWOO wordt apart aandacht gegeven in de nota 'OZ en OS'. 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>13</sup>;
- in 1995 werd bevestigd dat de MMRPs tot de hoogste prioriteit van het Speerpunt Onderzoek behoren<sup>14</sup>.

O.a. gebaseerd op de ervaringen met het dossieronderzoek is geconcludeerd dat evaluatie van alle 9 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 para 5.3, Representativiteit).

In de evaluatieperiode is ruim € 15 mln uitgegeven in de vier geselecteerde landen. In deze landen bedroegen de uitgaven: Bolivia: € 6,1 mln, Mali: € 1,2 mln, Tanzania: € 4,7 mln en Vietnam: € 3,4 mln.

In het selectieproces dat leidde tot de 9 landen die een MMRP-programma ontwikkelden, waren om diverse redenen plm tien landen afgevalen: Burkina Faso, Colombia, Indonesië,

---

<sup>13</sup> Memo DST/SO 636/91 dd 7 november 1991, verslag van besluiten Directiestaf van 25 september 1991.

<sup>14</sup> Zie voetnoot 11.

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 (para 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 onderzoekbeleid 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, dwz 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 onderzoekswereld in beide programma's;

Reeds lang bestaan er samenwerkingsprogramma's. Het oudst is het IDPAD, een programma tussen Indiase en Nederlandse onderzoeksinstituten. 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 € 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. 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 onderzoekbeleid, 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 bureaustudie-component kennen als een veldstudie-component, 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 archief-onderzoek 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 (para 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. evaluatie-materiaal 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 beleids-matige 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 bij 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 evaluatie-periode 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 supervisetaken ook enkele deelstudies realiseren.

De overige (landen) case evaluaties zullen door afzonderlijke consultants worden uitgevoerd, met assistentie van onderzoekmedewerk(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 onderzoekmedewerkster 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 Ruiter en Prof Dr Caspar Schweigman, een ambtenaar van het ministerie van Buitenlandse zaken, Dr Harry 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 deel-rapporten, en (iii) het (concept-) eindrapport.

Drie IOB-Inspecteurs zullen als 'meelezer' fungeren: Dr H. Jorritsma, Drs T. Kliest 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.

9 Begroting.

Zie p. 14