

De zoektocht naar een “verantwoorde” exit strategie

Een onderzoek naar de verbetering van de Nederlandse exit strategie

Gifty Boakye Manu

16-5-2014



Colofon

Titel	Op zoek naar een “verantwoorde” exit strategie
Subtitel	Een onderzoek naar de verbetering van de Nederlandse strategie
Auteur	Gifty Boakye Manu
Studentnummer	361350
Eindproduct	Masterthesis
Afstudeerrichting	Publiek Management
Onderwijsinstelling	Erasmus Universiteit te Rotterdam
Faculteit	Faculteit der Sociale Wetenschappen Burgermeester Oudlaan 50 3062 PA Rotterdam
Opleiding	Bestuurskunde
Eerste beoordelaar	Dr. H.L. Klaassen
Tweede beoordelaar	Dr. J.L.M. Hakvoort
Externe organisatie	Algemene Rekenkamer Lange Voorhout 8 2514 ED Den Haag
Afdeling	Wijkontwikkeling
Begeleiders	Mvr. M. Burm
Algemene Rekenkamer	Dhr. P. Mantalaers
Datum uitgave	16 mei 2014
Oplage	4
Druk	Eerste

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport over de Nederlandse exit strategie, geschreven ter afronding van het masterprogramma Bestuurskunde op de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit rapport is met veel bloed, zweet en tranen tot stand gekomen. Het proces is begonnen met een stage bij de Algemene Rekenkamer, waar het idee is ontstaan om de Nederlandse exit strategie middels de master scriptie te onderzoeken. Ondanks de velen tegenslagen die ik heb meegemaakt, met name de strijd om voldoende respondenten te vinden, heb ik veel geleerd over de wijze waarop een onderzoek tot stand komt. De conclusie hiervan is dat ongeacht hoe goed het scriptie proces wordt gepland, er altijd onvoorziene situaties zullen zijn.

Uiteraard was dit rapport niet tot stand gekomen zonder de hulp van een aantal mensen. Allereerst dank aan mijn eerste lezer Henk Klaassen. Zijn effectieve, constructieve feedback én motivatie hebben ervoor gezorgd dat ik de eindstreep heb behaald. Mijn dank gaat ook uit naar alle respondenten die via hun bijdrage aan de interviews ervoor hebben gezorgd dat ik mijn master thesis heb mogen afronden. Daarnaast wil ik mijn beste vriendinnen en academische zusters Caitlin Wong-si-Kwie en Amal Aakif bedanken voor hun feedback en steun. Mijn grootste dank gaat uit naar mijn familie, die mij sinds de basisschool hebben gemotiveerd om mij ten allen tijden academisch te blijven ontwikkelen. Hun vertrouwen in mij heeft ervoor gezorgd dat ik ondanks de velen frustraties niet heb opgegeven en hierdoor mijn doel heb mogen bereiken. Tot slot wil ik u veel leesplezier wensen.

Gifty Boakye Manu

Amsterdam, 16 mei 2014

Samenvatting

Door de bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking, wordt de exit strategie steeds vaker toegepast als een instrument om de bilaterale hulp geleidelijk af te bouwen. Voormalig minister Knapen heeft toegezegd, de exit strategie verantwoord te laten verlopen, waarbij de hulp niet abrupt wordt afgebroken. Uit een ontwerprapport van de Fast Track Initiative (FTI) in samenwerking met het Brookings Institute is gebleken dat er in de praktijk geen sprake is van afstemming met andere partners en donoren. Donoren hebben besloten om het aantal partnerlanden te reduceren of de steun aan onderwijsprogramma's te verminderen. Dit leidt tot een situatie waarin een aantal ontvangende landen in korte tijd grote onderwijsdonoren verliezen. De risico's van het vertrek van onderwijsdonoren is groot voor landen die in hoge mate afhankelijk zijn van ontwikkelingshulp, omdat de opgebouwde resultaten door het plotselinge vertrek van donoren verloren kan gaan.

De doelstelling van dit rapport is om in kaart te brengen in hoeverre de exit strategie met zo min mogelijk negatieve gevolgen uitgevoerd kan worden. Middels een vergelijkend onderzoek met de drie Europese landen, Zweden, Denemarken en Noorwegen wordt aangegeven hoe Nederland de huidige exit strategie zou kunnen verbeteren. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Op welke wijze kan de Nederlandse exit strategie bij internationale hulpverlening op het thema onderwijs worden vormgegeven om de mogelijke negatieve gevolgen te minimaliseren?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn er gesprekken gevoerd met zeven beleidsmedewerkers werkzaam op het Ministerie van Buitenlandse Zaken en drie medewerkers die in de ontvangende landen vorm hebben gegeven aan de Nederlandse exit strategie. Uit de praktijk is gebleken dat de mutual accountability deels aanwezig is gedurende het proces. Donoren voelen zich na de hulpbeëindiging niet meer verantwoordelijk voor de resultaten die zijn opgebouwd. Als de donorcoördinatie ontbreekt, is het onduidelijk hoe de duurzaamheid van de resultaten gewaarborgd zal worden. Daarnaast wordt de inbreng van ontvangende landen in de meeste gevallen niet meegenomen. Het besluit staat al vast, ontvangende landen mogen wel meedenken en aangeven hoe de exit strategie volgens hen uitgevoerd moet worden, maar vaak wordt dit uiteindelijk niet meegenomen in het definitieve plan. Uit het vergelijkend onderzoek blijkt ook dat de drie Europese landen veel aandacht hebben besteedt aan de ontwikkeling van ownership en dat hun exit strategie, vergeleken met Nederland, een meer participatieve vorm aanneemt. Op deze wijze proberen zij de duurzaamheid van de programma's te waarborgen en dit na afronding van de exit strategie te overhandigen aan de ontvangende landen zelf. Om de mogelijke negatieve gevolgen bij de Nederlandse exit strategie te minimaliseren is het belangrijk dat zowel donorland als ontvangende land zich verantwoordelijk voelen gedurende het proces. Dit kan bereikt worden door de ownership onder ontvangende landen te vergroten.

Daarnaast is het ook belangrijk dat de ideeën die ontvangende landen gedurende de exit strategie aandragen worden meegenomen. Als hier voldoende aandacht aan wordt besteed, zal dit ook het verantwoordelijkheidsgevoel onder de landen vergroten. Hierdoor wordt door de ontvangende landen het ontbreken van de donorcoördinatie niet als negatief ervaren, omdat zij door ownership de onderwijsprogramma's zelf kunnen dragen.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Inhoud	6
1. Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Vraagstelling	10
1.3.1 Toelichting vraagstelling	11
1.4 Doelstelling	11
1.5 Methodologie	12
1.5.1 Onderzoeksstrategie- & Methode	12
1.5.2 Betrouwbaarheid en validiteit	13
1.6 Relevantie	13
1.6.1 Maatschappelijke relevantie.....	13
1.6.2 Wetenschappelijke relevantie	13
1.7 Leeswijzer.....	14
2. Op weg naar een verantwoorde exit strategie: een theoretisch perspectief	15
2.1 Inleiding.....	15
2.2 De exit strategie	15
2.3 Good Governance	16
2.3.2 Definitie good governance.....	19
2.4 Good governance en ontwikkelingslanden.....	19
2.4.1 Voorwaarden bij good governance tijdens hulpbeëindiging.....	21
2.5 Good governance en donorlanden	22
2.5.1 Voorwaarden good governance	23
2.6 Criteria voor beëindiging hulprelaties	25
2.7 Conceptueel model.....	25
3. Operationaliseren	28
3.1 Begrippen definiëren	28
3.1.1 Onafhankelijke variabele: Good governance.....	28
3.1.2 Afhankelijke variabelen: Exit strategie	30
3.2 Variabelen en indicatoren.....	30
3.2.1 Good governance.....	30
3.2.2 Voorwaarden voor ontvangende landen.....	31
3.2.3 Voorwaarden donor landen.....	32

3.2.4 Criteria hulpbeëindiging.....	33
4. Bevindingen in Nederland.....	34
4.1 Inleiding.....	34
4.2 Kanalen van ontwikkelingshulp	34
4.3 Nederland en good governance.....	35
4.3.1 Afbouw onderwijs.....	36
4.4 Bevindingen uit interviews	36
4.4.1 Inleiding.....	36
4.4.2 Beleidsmedewerkers Buitenlandse Zaken	36
4.4.3 Medewerkers vanuit ontvangende landen.....	43
4.5 Analyse.....	46
4.5.1 Voorwaarden good governance	46
4.5.2 Strategieën om good governance te bevorderen in ontvangende landen.....	50
4.5.3 Voorwaarden hulpbeëindiging	50
4.6 Conclusie	52
5 Bevindingen in drie Europese landen	53
5.1 Inleiding.....	53
5.2 Zweden en good governance.....	53
5.3 Noorwegen en good governance.....	54
5.4 Denemarken en good governance.....	54
5.5 Exit strategie in vier Europese landen	54
5.5.1 Inleiding.....	54
5.5.2 Nederland en exit strategie in Eritrea.....	54
5.5.3 Denemarken en exit strategie Eritrea.....	57
5.5.4 Deelconclusie	58
5.6 Exit strategie Botswana	58
5.6.1 inleiding.....	58
5.6.2 Nederland exit strategie in Botswana.....	59
5.6.3 Zweden exit strategie in Botswana.....	59
5.6.4 Noorwegen exit strategie in Botswana.....	60
5.6.5 Denemarken exit strategie in Botswana.....	61
5.6.6 Deelconclusie	62
5.7 Exit strategie India	62
5.7.1 Inleiding.....	62
5.7.2 Denemarken en India.....	63
5.7.3 Nederland en India	64
5.8 Zuid Afrika en exit strategie	65

5.8.1 Inleiding.....	65
5.8.2 Nederland en exit strategie Zuid Afrika	66
5.8.3 Zweden.....	67
5.9 conclusie	67
6 Conclusie	69
6.1 Centrale Vraag	69
6.2 Deelvragen	69
6.3 Aanbevelingen	72
7. Literatuurlijst.....	74
7.1 Boeken	74
7.2 Rapporten en artikelen	74
7.3 Kamerbrieven.....	76
7.4 Websites	76
7.5 Niet-gepubliceerde bronnen.....	77
Bijlage 1 Interview vragen	79
Bijlage 2 Respondentenlijst.....	81

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In het regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid' van kabinet Rutte-Verhagen, is de doelstelling voor het ontwikkelingsbeleid als volgt: herziening en modernisering van het ontwikkelingsbeleid (Kabinet Rutte-Verhagen, 2010:8). Het uitgangspunt is om van hulp naar meer investeren over te stappen, met als doel de zelfredzaamheid in ontvangende landen te verhogen. Nederland heeft de afgelopen jaren 0,8% van het Bruto Nationaal Product(BNP) aan ontwikkelingshulp besteed(Rijksoverheid, 2013). In 2011 heeft Nederland ongeveer 4,7 miljard euro uitgegeven aan ontwikkelingssamenwerking (Algemene Rekenkamer, 2012). Voor het jaar 2014 wordt in plaats van 4,7 miljard, 3,7 miljard begroot. Nederland besteedt hiermee 0,59 procent van het BNP aan ontwikkelingssamenwerking(Wolff & Zijlstra, 2013).

Gedurende het debat over de begroting voor ontwikkelingssamenwerking heeft voormalig Staatssecretaris Knapen van ontwikkelingssamenwerking, periode kabinet Rutte I, toezeggingen gedaan over het zorgvuldig uitfaseren van de Nederlandse steun aan onderwijs in ontvangende landen(De Jong, 2011). Hij zegde het volgende toe: *"(..) de uitfasering (...)op een verantwoorde wijze zal verlopen op basis van het principe dat Nederland een betrouwbare partner wil zijn"* (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012:1). Een goede exit strategie bevordert de duurzaamheid van de behaalde resultaten in het ontvangende landen. Dit impliceert dat ontwikkelprogramma's niet abrupt worden onderbroken, maar dat er een zorgvuldige overdracht plaats zal vinden in de financiering om de steun te beëindigen(De Jong, 2011). De exit strategie hoort ervoor te zorgen dat kapitaalvernietiging in het betreffende land wordt voorkomen. Om dit te bereiken zal Nederland moeten samenwerken met andere donoren, opdat eventuele onderwijsprogramma's aan hen overhandigd kan worden. Ontwikkelingshulp is van nature tijdelijk, niettemin gaat er een klein gedeelte van de aandacht uit naar de exit van donoren. Organisaties die betrokken zijn bij ontwikkelingssamenwerking en ontvangende landen weten relatief weinig over de totstandkoming van exit strategieën buiten hun eigen organisaties en instituties(Heldgaar, 2008).

Nederland heeft ervaring met de afbouw van onderwijsprogramma's. Zij houdt zich sinds 2008 bezig met de uitfasering van onderwijsprogramma's in meerdere landen(Tweede Kamer, 2011). Uit een ontwerprapport van de Fast Track Initiative(FTI) in samenwerking met het Brookings Institute blijkt uit een inventarisatie dat er in de praktijk geen sprake is van afstemming met andere partners en donoren(De Jong,2011). Grote onderwijsdonoren hebben besloten om het aantal partnerlanden te reduceren of de steun aan onderwijsprogramma's in die landen te verminderen. Als gevolg hiervan verliezen een aantal ontvangende landen in korte tijd grote onderwijsdonoren.

De risico's van het vertrek van onderwijsdonoren is groot voor landen die in hoge mate afhankelijk zijn van ontwikkelingshulp voor financiering van onderwijs. Een voorbeeld hiervan is Burkina Faso, waarvan Nederland de grootste onderwijsdonor is. Het is problematisch dat onderwijsdonoren vertrekken, omdat er in de afgelopen 10 jaar vooruitgangen zijn geboekt op de onderwijsprogramma's in Burkina Faso. Andere voorbeelden zijn Zambia, Rwanda en Mali, die voor meer dan 50 procent afhankelijk zijn van ontwikkelingshulp om het onderwijs te financieren. Ook deze landen zullen minder of geen hulp meer ontvangen voor onderwijs. Uit een gezamenlijke donor evaluatie uitgevoerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken, Swedish International Development Cooperation Agency(SIDA), de Norwegian International Development Agency(NORAD) en Danish International Development Agency(DANIDA)(2008), is gebleken dat de exit strategie op het gebied van ontwikkelingssamenwerking in Eritrea niet goed is verlopen. De evaluatoren stellen dat Nederland bij de uitvoering van de exit strategie niet heeft overlegd met de autoriteiten in Eritrea. Door de vermindering van het aantal partnerlanden en de keuze om de bilaterale hulp voortaan op de vier speerpunten veiligheid & rechtsorde, Voedselzekerheid, seksuele & reproductieve gezondheid en rechten te focussen, zorgen ervoor dat exit(uitfasering) strategieën noodzakelijk zijn.

1.2 Probleemstelling

Als er sprake is van langdurige hulp bij een crisis of ramp, dan kan de kans op hulpafhankelijkheid hierdoor toenemen(Tweede Kamer, 2011). Om dit te voorkomen worden exit strategieën uitgevoerd. Als de exit strategie echter niet op een verantwoorde wijze wordt uitgevoerd, zal Nederland zijn titel als betrouwbaar land verliezen. Daarnaast is de kans hierdoor groot dat de duurzaamheid van de behaalde resultaten met ontwikkelingsprogramma's worden beschadigd. In dit rapport worden ontwikkelingslanden die bilaterale steun ontvangen, voortaan aangeduid als ontvangende landen. Deze probleemstelling mondt uit in de hieronder beschreven onderzoeksvragen.

1.3Vraagstelling

Centrale Vraag

Op welke wijze kan de Nederlandse exit strategie bij internationale hulpverlening op het thema onderwijs worden vormgegeven om de mogelijke negatieve gevolgen te minimaliseren?

Deelvragen

1. Wat zijn de doelstellingen die de Rijksoverheid met haar exit strategie wil bereiken op het thema onderwijs?
2. Hoe verhoudt mutual accountability zich tot good governance en hoe kan dit leiden tot een verantwoorde exit strategie op het thema onderwijs?
3. Wat zijn de successen en tekortkomingen van de Nederlandse exit strategie en aan welke factoren ligt dit?

4. Hoe wordt de exit strategie op het thema onderwijs in Zweden, Noorwegen en Denemarken uitgevoerd? En wat kan Nederland hier van leren?

1.3.1 Toelichting vraagstelling

Er zijn vier deelvragen geformuleerd die elk toewerken naar de centrale vraag. Met de eerste deelvraag wordt in kaart gebracht wat de doelstellingen van de rijksoverheid zijn met betrekking tot de exit strategie op het thema onderwijs. De tweede vraag richt zich op het begrip accountability, wat verder in het theoretisch kader wordt vormgegeven. Het doel van deze vraag is om te achterhalen in hoeverre mutual accountability kan leiden tot een verantwoorde exit strategie en hoe dit zich verhoudt tot good governance.

De derde vraag brengt de zwakke en sterke punten van de exit strategie in kaart. Tenslotte wordt door middel van een literatuurstudie bekeken hoe de drie Europese landen Zweden, Noorwegen en Denemarken vorm hebben gegeven aan de exit strategie in een aantal ontvangende landen en wat Nederland hiervan zou kunnen leren.

1.4 Doelstelling

De exit strategie op het thema onderwijs is in een aantal ontvangende landen niet op een verantwoorde wijze verlopen. Nederland streeft ondanks de vermindering in het aantal partnerlanden naar een “mutual accountability” in overeenstemming met de Verklaring van Parijs en de Accra Agenda for Action (Nederlandse ambassade in Tunesië, 2012). Staatssecretaris Knapen wil de zelfredzaamheid in ontvangende landen verhogen. Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen wat de gevolgen zijn, van de manier waarop de Nederlandse exit strategie wordt toegepast in ontvangende landen en hoe dit verklaard kan worden.

Noorwegen, Denemarken en Nederland bevinden zich in de top vijf in het verstrekken van ontwikkelingshulp. Denemarken, Luxemburg, Zweden en Noorwegen behoren samen met Nederland als enige landen die 0,7 procent van het bruto nationaal inkomen besteden aan ontwikkelingshulp (Trouw, 2008). Daarnaast blijkt uit een evaluatie uitgevoerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken in samenwerking met de Europese landen, Denemarken, Zweden en Noorwegen, dat deze landen verantwoorde exit strategieën hebben uitgevoerd op het thema onderwijs. Dit impliceert echter niet dat de exit strategieën van deze drie landen altijd vlekkeloos zijn verlopen, uit de evaluatie blijkt echter dat zij op het thema onderwijs meer successen hebben behaald in vergelijking met andere Europese landen die evenveel ontwikkelingshulp bieden als Nederland. De Nederlandse exit strategie op het thema onderwijs wordt om deze reden vergeleken met de drie Europese landen, om in kaart te brengen wat de verschillen zijn. Met behulp van de theorie van good governance en mutual accountability wordt in kaart gebracht waar een exit strategie aan hoort te voldoen.

1.5 Methodologie

Een veel voorkomend onderscheid gemaakt in de methodologische literatuur is die tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek (Van Thiel, 2009:70). Het kwantitatieve onderzoek is meer geschikt voor onderzoeken waarbij cijfermatige informatie als belangrijk wordt gevonden. Een kwalitatief onderzoek brengt hoofdzakelijk de meningen en opvattingen van respondenten in kaart. In dit onderzoek wordt volgens de kwalitatieve methode gewerkt, waarbij de ervaringen/opvattingen van de respondenten in kaart worden gebracht, middels diepte-interviews als onderzoeksmethode. De interviews vinden plaats met ontwikkelingssamenwerking organisaties, experts/professionals en ambtenaren in het onderzoeksveld.

Doel van dit onderzoek is om te achterhalen hoe de Nederlandse overheid op een juiste wijze haar bilaterale hulpverlening hoort te beëindigen. Om dit in kaart te brengen, wordt er gebruik gemaakt van bestaande literatuur en een casestudy. Vervolgens wordt er gekeken in hoeverre mutual accountability zich verhoudt tot good governance, oftewel wat de overeenkomsten zijn en of dit herkenbaar is in de Nederlandse exit strategie. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, vindt daarnaast deskresearch plaats. Met behulp van literatuuronderzoek (OESO rapportages, nota's etc.) wordt achterhaald wat er op dit moment bekend is over het onderzoeksonderwerp.

1.5.1 Onderzoeksstrategie- & Methode

Dit rapport heeft een beschrijvend en verklarend karakter. Vanwege het geringe aantal eenheden en om zoveel mogelijk gedetailleerde informatie te vergaren is gekozen om een casestudy als onderzoeksstrategie te hanteren. Respondenten worden via semigestructureerde interviews ondervraagd. De steekproef vindt middels de snowball methode plaats. Dit houdt in dat de eerste respondent, de interviewer naar andere interessante respondenten leidt, om op zo een manier aan meer en gevarieerde informatie te komen. Daarnaast wordt door middel van een literatuuronderzoek informatie vergaard over het onderzoeksonderwerp.

- **Interview respondenten**

De gesprekken zullen plaatsvinden met zeven landenexperts vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) en met drie medewerkers die vanuit ontvangende landen hebben meegewerkt aan de Nederlandse exit strategie (zie bijlage 1). Hieruit wordt verder gezocht naar respondenten die van belang zijn om meer informatie te vergaren over dit onderzoeksonderwerp.

1.5.2 Betrouwbaarheid en validiteit

Om de betrouwbaarheid gedurende dit onderzoek te waarborgen, zijn de interviewgesprekken opgenomen. Daarnaast zijn de opnames opnieuw beluisterd, vervolgens zijn de antwoorden van de respondenten nauwkeurig en gedetailleerd uitgewerkt. Dit voorkomt misinterpretatie. De semigestructureerde interviews verhoogt daarnaast ook de betrouwbaarheid en validiteit van de interviews. De interviewvragen zijn immers duidelijker, omdat ze volgens een vast stramien lopen dankzij de interviewhandleiding (Van Thiel, 2010).

Het grootste probleem van een case study met betrekking tot de validiteit en betrouwbaarheid, wordt veroorzaakt door het geringe aantal onderzoekseenheden. De selectie van respondenten vormt een belangrijk punt voor de betrouwbaarheid en validiteit van interviews. Bij grote aantallen respondenten van verschillende posities en herkomst wordt de representativiteit van het onderzoek gewaarborgd. Om de validiteit en betrouwbaarheid in het onderzoek te waarborgen zijn zowel respondenten uit de donorlanden en respondenten die vanuit ontvangende landen een bijdrage hebben geleverd aan de exit strategie bevestigd. Daarnaast is er gebruik gemaakt van triangulatie. Dit houdt in dat er op meer dan één manier informatie wordt verzameld en/of verwerkt. Door het gebruik van meerdere operationalisaties, databronnen en methoden.

1.6 Relevantie

1.6.1 Maatschappelijke relevantie

Er is in de praktijk veel geschreven over de wijze waarop een exit strategie tot stand moet komen. Met name in de vorm van kamerbrieven wordt uiteengezet wat het doel is van een exit strategie. Vanwege de bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking zal de exit strategie als een instrument worden gebruikt om de hulp in ontvangende landen te beëindigen. In 2008 is er een gezamenlijke evaluatie verricht over een aantal exit strategieën die door Zweden, Denemarken, Noorwegen en Nederland zijn uitgevoerd. Dit was het eerste rapport waarin aanbevelingen werden gedaan over de mogelijke tekortkomingen van de exit strategie. Hieruit bleek dat het gelijktijdig vertrek van donoren risico's met zich meebrengt voor zowel donor – als ontvangende land. Het is om die reden belangrijk om te achterhalen op welke wijze Nederland deze tekortkomingen kan voorkomen. Zodat de exit strategie in de toekomst met zo min mogelijk gevolgen kan worden uitgevoerd.

1.6.2 Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek staat de theorie van good governance centraal. Donoren gebruiken good governance als instrument om de bilaterale hulp in ontvangende landen vorm te geven (Dijkstra & Van de Walle, 2011).

De theorie van good governance wordt echter niet in verband gebracht met de hulpbeëindiging. Good governance geeft aan hoe de effectiviteit, openheid en transparantie gedurende de exit strategie gestabiliseerd kan worden door het bestuur.

In dit rapport wordt onderzocht hoe er met behulp van de theorie van good governance de hulpafhankelijkheid in landen gereduceerd kan worden. Op deze wijze wordt er getracht nieuwe theorieën te ontdekken gericht op hulpbeëindiging. Hiermee wordt er in dit onderzoek geprobeerd een bijdrage te leveren aan de wetenschap.

1.7 Leeswijzer

Dit rapport is onderverdeeld in zeven hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk geeft de inleiding, de doelstelling en de vraagstelling van dit onderzoek weer. Daarnaast wordt de methodologie toegelicht. In het tweede hoofdstuk wordt het theoretisch perspectief vormgegeven. Het derde hoofdstuk bevat de operationalisatie van de gebruikte theorieën in het voorgaande hoofdstuk. Hoofdstuk vier behandelt de empirische bevindingen met betrekking tot de Nederlandse exit strategie. In hoofdstuk vijf, wordt de Nederlandse exit strategie vergeleken met de drie Europese landen. Tenslotte wordt in hoofdstuk zes het rapport afgesloten met de beantwoording van de hoofd-en deelvragen én worden de aanbevelingen gedaan.

2. Op weg naar een verantwoorde exit strategie: een theoretisch perspectief

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan het theoretisch perspectief. Het hoofdstuk wordt vanuit twee invalshoeken bekeken, namelijk vanuit de invalshoek van het ontvangende land en het donorland. In paragraaf 2.2 wordt eerst uiteengezet wat de exit strategie inhoudt en hoe Nederland hier vorm aan probeert te geven. Paragraaf 2.3 behandelt de theorie over good governance. Good governance is een breed begrip, in deze paragraaf worden enkele begrippen besproken die van toegevoegde waarde zijn voor dit onderzoek. Paragraaf 2.4 behandelt good governance in ontvangende landen. Centraal staat aan welke voorwaarden de ontvangende landen aan moeten voldoen om good governance te bereiken. In paragraaf 2.5 worden de voorwaarden waaraan donorlanden moeten voldoen om good governance te bereiken weergegeven. Paragraaf 2.6 behandelt de criteria van hulpbeëindiging. In deze paragraaf worden de vier criteria benoemd en toegelicht. Vervolgens worden de bovengenoemde theorieën samengevat in het conceptueel model in paragraaf 2.7. Daarin worden naast de voorwaarden voor good governance ook de voorwaarden om een verantwoorde exit strategie te bereiken weergegeven vanuit de invalshoek van de donorlanden en ontvangende landen.

2.2 De exit strategie

Bij een langdurige crisis of ramp is al gauw sprake van langdurige hulp. De kans op hulpafhankelijkheid kan hierdoor toenemen. Om dit te voorkomen, worden exit strategieën uitgevoerd. Het eerste doel van de exit strategie is om onder andere kapitaalvernietiging en een afbreuk van vertrouwen jegens Nederland te voorkomen. Voormalig Staatsecretaris B. Knapen geeft daarnaast aan dat duurzaamheid of het behalen van duurzame resultaten een belangrijk aspect is van de exit strategie. Zo stelt hij: *“Ik kan alleen beamen dat wij in de programma’s die we starten, in de wijze waarom we aanbesteden en in de eisen die we stellen aan de terugkoppeling, ervan verzekerd willen zijn dat duurzaamheid daarbinnen een centraal onderwerp is”* (ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011:6). Alle inspanningen van de exit strategie zijn gericht op de duurzame verankering van ontwikkelingsresultaten(OESO, 2011). Dit is het tweede doel dat met de exit strategie wordt beoogd.

De exit strategie wordt ook wel aangeduid als de uitfasering van de hulprelatie met een ex-partnerland. Er bestaan verschillende redenen voor de uitfasering van een Nederlandse hulprelatie met een ontvangende landen(Rijksoverheid, 2009):

- Er kan ten eerste sprake zijn dat door lokale of politieke verhoudingen effectieve hulp niet meer mogelijk is. Als de lokale veiligheidssituatie in een land niet optimaal is, is effectieve hulp in dergelijke situaties niet mogelijk.

- Als andere donoren op een effectievere manier een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een partnerland, kan Nederland overwegen om te vertrekken uit het land.
- Als een partnerland het middeninkomen status heeft bereikt, wordt de hulprelatie beëindigd.

De Tweede Kamer concludeert dat het beleid voor ontwikkelingssamenwerking van het kabinet Balkenende IV, een opeenstapeling is van doelen, instrumenten, effecten en prestaties (ministerie van Buitenlandse Zaken, 2012). Er is sprake van een te veelheid aan landen en betrokken organisaties. Gesteld wordt dat het zicht op resultaten hierdoor bemoeilijkt wordt. Het kabinet Rutte geeft in de basisbrief over ontwikkelingssamenwerking aan dat de Nederlandse ontwikkelingsbeleid meer focus en vernieuwing nodig heeft (ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011). Het kabinet stelt dat door het toevoegen van steeds nieuwe beleidsonderwerpen zonder de oude te schrappen, er sprake is van teveel thema's en daarmee te veel partnerlanden. Deze werkwijze acht het kabinet als niet effectief. Het doet namelijk veel afbreuk aan de mogelijkheden om te verdiepen en te specialiseren. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de exit strategie in het leven is ingeroepen om ervoor te zorgen dat de focus en vernieuwing op een aantal thema's of partnerlanden gerealiseerd kan worden. Op basis van de kamerbrief (ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011) kan gesteld worden dat de exit strategie een instrument is waarbij ruimte wordt gemaakt om meer diepgang te leggen op een aantal thema's en landen. In deze scriptie wordt de focus gelegd op de exit strategie op het thema onderwijs en ligt de focus niet op exit strategieën waarbij donoren volledig uit het land vertrekken.

2.3 Good Governance

Good governance kwam na de koude oorlog steeds vaker op de internationale agenda te staan. De roep om democratie en beter werkende overheid werd steeds groter (Woods, 1999). Internationale organisaties vragen zich echter af wat er precies onder good governance verstaan kan worden en hoe zij hier invulling aan kunnen geven

Het begrip "governance" is niet nieuw (UNESCAP, 2013). Governance heeft betrekking op het proces van besluitvorming en het proces waarbij welke beslissingen wel of niet worden geïmplementeerd. Actoren als de overheid en Niet-gouvernementele organisaties (Ngo's) zijn betrokken in het besluitvormingsproces. Governance kan in verschillende contexten worden gebruikt.

Volgens Woods (1999) zijn er drie belangrijke principes/elementen waar good governance aan moet voldoen. Participatie wordt als een belangrijk principe gezien, omdat participatie een positief effect kan hebben op het eindresultaat. De Wereldbank geeft als voorbeeld dat projecten meer succesvol zijn als men wordt betrokken bij de planning (ontwerp) en uitvoering hiervan. De logica is dat participatie in het besluitvormingsproces men het gevoel van ownership geeft.

Het tweede belangrijke element is de mate van accountability. Accountability dwingt organisaties om de actoren die betrokken zijn in het besluitvormingsproces te informeren welke beslissingen er worden genomen en op basis waarvan deze beslissingen zijn genomen. Hier wordt later in dit hoofdstuk verder op ingegaan. Het derde principe van good governance is fairness. Dit wordt onderverdeeld in twee aspecten: namelijk substantieve en procedurele fairness. Procedurele fairness heeft te maken met de transparantie gedurende het proces. Hierbij is het belangrijk dat de vastgestelde regels en reglementen worden toegepast(UNESCAP,2013). De substantieve fairness heeft te maken met de wijze waarop het besluitvormingsproces onpartijdig plaatsvindt. De United Nations Development Program(Amos et al., 2003) hanteert daarnaast nog drie andere principes die aanvullend zijn op de principes van Woods(1999). Het vierde principe is legitimacy and voice. Dit bestaat uit twee onderdelen, namelijk participatie en consensus orientation. De participatie zorgt ervoor dat alle actoren een voice hebben oftewel deelnemen aan het proces. De consensus orientation probeert consensus te bereiken tussen de verschillende actoren die in het besluitvormingsproces betrokken worden. Het vijfde principe is direction. Hieronder valt de strategic vision. Leaders horen een lange termijnperspectief te hebben met betrekking tot good governance en hebben daarnaast een plan die ervoor zal zorgen dat de ontwikkeling van good governance plaatsvindt. Het zesde principe is performance, dit wordt onderverdeeld in effectiveness en efficiency. De effectiviteit en efficiëntie gedurende het proces mondt zich uit in de manier waarop er gebruik wordt gemaakt van alle middelen om de beste resultaten te behalen. De onderstaande tabel vat zowel de principes van Woods als die van de UNDP samen.



Figuur 1: Principles for Good Governance in the 21st Century (Amos et al., 2003)

Governance is een concept dat het toelaat om de rol die de overheid speelt bij het oplossen van maatschappelijke problemen en de bijdrage die betrokken actoren hier aan kunnen leveren bespreekbaar te maken(Amos et al, 2003).

Het benadrukt de mogelijkheid die groepen in de maatschappij anders dan de overheid, wellicht een sterkere rol moeten spelen bij het adresseren van maatschappelijke problemen. De verschillende principes die onder good governance vallen, kunnen een oplossing bieden voor de huidige uitdagingen die de overheid moet zien te overkomen. In de definitie van good governance wordt gesproken over accountability. Vanuit de (mutual) accountability wordt van ontvangende landen en donorlanden verwacht dat zij zich beiden verantwoordelijk voelen voor de resultaten die door ontwikkelingshulp tot stand komt. Ontvangende landen zouden hun rol hierin moeten versterken, door met andere actoren/partners in gesprek te gaan over het voortbouwen van de resultaten die met de donorlanden zijn bereikt. Hierbij wordt ook een beroep gedaan op de ownership van de ontvangende landen. De ontwikkeling van ownership is belangrijk om accountability te bereiken (OECD, 2005). Accountability heeft verschillende betekenissen (Bovens, 2008). Accountability wordt als synoniem gebruikt voor good governance, transparantie, efficiëntie, verantwoordelijkheid en integriteit. Accountability wordt gezien als een sociaal mechanisme, als een institutionele relatie waarin een actor verantwoordelijk gesteld kan worden door een ander actor of institutie.

Bovens (2010) stelt dat accountability een suggestief karakter heeft, dat vaak in politieke documenten wordt gebruikt, omdat het een beeld van transparantie en vertrouwen overbrengt. De term accountability wordt vaak als een instrument gebruikt om een beeld van goed bestuur te krijgen. Bovens (2005) stelt dat accountability een proces is van interactie en uitwisseling van informatie tussen de zogenoemde accountee en accountor. Onder de accountee wordt verstaan de persoon/lichaam dat verantwoordelijk is om toezicht te houden. De accountor is de persoon/lichaam waar toezicht op wordt gehouden. Allereerst informeert de accountor de accountee over zijn beleid. Ten tweede vindt er een debat plaats tussen de accountor en accountee, waarbij de accountee vragen kan stellen aan de accountor. Ten derde, kan de accountee door middel van interactie en het stellen van vragen beoordelen in hoeverre het afgesproken doel is bereikt, indien dit niet het geval is, kan de accountee sancties toepassen.

Daarnaast wordt er een onderscheid gemaakt tussen verticale en horizontale accountability (Bovens, 2005). De verticale accountability wordt ook wel gezien als hiërarchische accountability. Er is hier sprake van een principaal-agent relatie, waarbij de accountee aangeeft welke taken de accountor moet uitvoeren. Bij horizontale accountability is de relatie tussen accountor en accountee gelijk. Beide actoren worden verantwoordelijk geacht en moeten zich hier ook over verantwoorden. In tegenstelling bij verticale accountability, waarbij de accountee verantwoordelijk is voor het gehele proces en verwacht wordt dat andere actoren verantwoording afleggen.

Bovens, Schillemans en 't Hart (2008) hebben een kader ontwikkeld om accountability te beoordelen of te evalueren. Het uitgangspunt hierbij is om aan te tonen waarom accountability belangrijk is.

Accountability streeft volgens hen drie doelen na. Het eerste doel is het bereiken van democratische perspectief, waarbij de overheid vanuit democratische doeleinden handelt. Accountability arrangementen zouden gelinkt moeten worden aan het democratisch handelen van de overheid. Vanuit het constitutionele perspectief heeft accountability als doel om corruptie tegen te gaan. Vanuit het derde doel de learning perspective zorgt accountability ervoor dat het leren gedurende het proces vergroot wordt om het resultaat effectiever te maken. De mate waarop feedback aan elkaar wordt gegeven is hierbij belangrijk. De kracht van dit perspectief is niet hiërarchisch, maar horizontaal. Waarbij actoren als gelijke worden gezien (Dijkstra, Loozekoot, 2013).

2.3.2 Definitie good governance

Uit bovenstaande blijkt dat de definitie van good governance verschillende benaderingen heeft en op verschillende wijze kan worden geïnterpreteerd. De meeste donoren zijn het volgens Collingwood (2001) over eens dat een definitie van goed bestuur de thema's, publieke verantwoording en transparantie van bestuur, democratisering, versterking van de rechtsstaat, decentralisatie en hervorming van lokaal bestuur, respect voor mensenrechten en het milieu en een verhoogde participatie van het maatschappelijk middenveld moet vatten. Het grote deel van deze thema's komt ook overeen met de definitie die de Wereldbank hanteert.

Governance heeft betrekking op het maken van beslissingen en de wijze waarop deze beslissingen worden geïmplementeerd (Singh, 2003). De Wereldbank definieert good governance als: 'the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources. It identifies three distinct aspects of governance; (i) the form of political regime; (ii) the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources for development; (iii) the capacity of governments to design, formulate and implement policies and discharge functions' (World Bank 1994).

Voor dit onderzoek wordt de volgende definitie gehanteerd: onder good governance wordt verstaan een effectief, transparant en efficiënt bestuur die verantwoording aflegt. Waarbij brede participatie en ownership van betrokkenen verwacht wordt en belangrijk wordt geacht. Zij moeten als het ware kunnen meedenken en meehandelen (Korsten & Rokx, 2006).

2.4 Good governance en ontwikkelingslanden

De Wereldbank legde in de eerste helft van de jaren negentig (Korsten & Rokx, 2006) de focus van good governance in ontvangende landen voornamelijk op economisch en functioneel bestuur. Maar eind jaren negentig kwam er meer ruimte voor elementen uit het denkkader van participatief bestuur (Tennekens, 2005). Het begrip good governance kreeg in de jaren tachtig meer vorm in ontwikkelingssamenwerking. Dit gebeurde nadat de Wereldbank had geconcludeerd dat ondanks het verlenen van ontwikkelingshulp in velen landen in Sub-Sahara Afrika, deze landen niet in staat waren geweest een behoorlijke vooruitgang te boeken (Wereldbank, 2001: 54-62 in Hoebink, 2001).

Eén van de oorzaken die de Wereldbank hiervoor noemde, was het ontbreken van good governance. *“Africa needs not just less government but better government-a government that concentrates it’s effort less on direct (economic) interventions and more on enabling others to be productive”*(Wereldbank 1989 in Sandbrook, 1993).

Tennekens(2005) maakt onderscheid in vijf inhoudframes. Deze inhoudframes brengen in kaart welke elementen good governance aan hoort te voldoen in ontvangende landen.

- **Beheerst bestuur**

Er is sprake van een beheerst structuur als de overheid in haar handelen de wetgeving respecteert. Een onderwerp als corruptie wordt gezien als het falen van principes van de rechtsstaat. Naast de handhaving van de burgerlijke en politieke rechten draait goed bestuur om de mogelijkheid voor de individuele burger om de regering ter verantwoording te roepen(accountability).

- **Participatief bestuur**

Deze vorm van bestuur kenmerkt de overheid als een instantie die niet alleen de burgerlijke en politieke mensenrechten respecteert, maar zich tevens moet houden aan de sociaaleconomische mensenrechten. Overheden in ontvangende landen hebben hierbij een inspanningsverplichting om de armoede in al zijn vormen binnen hun samenleving terug te dringen en zich in te zetten voor de ontwikkeling van met name de arme bevolkingsgroepen. Door het organiseren van voorzieningen zoals onderwijs en gezondheidszorg.

- **Functionerend bestuur**

Gebrek aan transparantie, incompetentie en corruptie zijn de eerste hindernissen voor good governance in de context van ontvangende landen. Het functioneren van de overheid is hier erg belangrijk. Omdat een effectieve, competente overheid een van de belangrijkste aspecten is van good governance. Het functionerend bestuur hoort ervoor te zorgen dat het vastgestelde overheidsbeleid adequaat wordt uitgevoerd.

- **Economisch bestuur**

Good governance moet faciliterend zijn voor de economie. Dit houdt in dat de overheid de markt zoveel mogelijk liberaliseert. Het gaat hier om een actieve overheid, die de eigen economie door middel van gerichte maatregelen ondersteunt. Hierbij kunnen bescherming constructies voor beginnende ondernemingen horen, of het faciliteren van contacten tussen financiers en bedrijven.

- **Emancipatoir bestuur**

Vrouwen, jongeren, etnische groepen worden systematisch uitgesloten van politieke deelname. Maar ook de armen zijn politiek gemarginaliseerd. Goed openbaar bestuur moet ervoor zorgen dat alle ‘minderheden’ - die ook vaak een meerderheid zijn - hun belangen naar voren kunnen brengen. Verkiezingen kunnen hier maar een beperkte rol in spelen.

Goed openbaar bestuur betekent in dit frame dat de overheid zou moeten proberen om minderheden in staat te stellen invloed uit te oefenen op het overheidsbeleid. Door de onderdrukking van minderheden in de samenleving en gebrek aan mogelijkheden van politieke invloed is er een grote kloof van wantrouwen ontstaan tussen de overheid en een groot deel van de samenleving. Een dergelijke kloof zorgt er voor dat het overheidsbeleid minder effectief is.

Bräutigam(2000) stelt dat er een negatief verband bestaat tussen good governance en aid dependency. In een hulpafhankelijk land is corporatie nodig tussen drie hoofdpartijen: de overheid; politici en de maatschappij/samenleving. Hier behoren ook hulporganisaties en belangengroepen onder. Hulp kan een goede bijdrage leveren in landen met een sterke leider en goede instituties. Echter het huidige systeem geeft ontwikkelingsleiders en bureaucraten weinig mogelijkheden of stimuleert hen niet voldoende om de moeilijke publieke hervormingen in hun land tot stand te laten komen. Volgens haar speelt ownership een belangrijke rol om hulpafhankelijkheid te reduceren. *“When local institutions are weak, donors tend to take over”* (Bräutigam, 2000). Zij stelt dat dit niet de essentie is van ownership. Ownership houdt in dat ontvangende landen zelf een eigen visie moeten hebben over de wijze waarop het land kan groeien, ongeacht of dit wel of niet overeenkomt met het beleid van donoren. De Wereldbank(2001) stelt dat ontvangende landen gestimuleerd moeten worden om leiderschap over te nemen en dat donoren de ownership van ontwikkelingsprogramma's moeten delen.

2.4.1 Voorwaarden bij good governance tijdens hulpbeëindiging

Uit bovenstaande verhaal, worden een aantal voorwaarden gesteld aan het bestuur in ontvangende landen. Deze voorwaarden kunnen ook gehanteerd worden bij het verlenen of beëindigen van hulp, om dit een goed verloop te geven. Volgens Dijkstra en van de Walle(2011) kan good governance op drie manieren aan ontwikkeling worden gerelateerd. De eerste voorwaarde is dat er een direct verband moet zijn tussen de werking van de overheid en ontwikkeling. De overheid in het ontvangende land hoort een level-playing field te creëren, waarbij ondernemerschap wordt bevorderd. De tweede voorwaarde is de rol die het ambtelijk apparaat in een ontvangend land speelt bij het implementeren van ontwikkelingsprogramma's. Het is belangrijk om hen bij deze programma's te betrekken. Uit het rapport *Assessing aid: What Works, what doesn't and why* van de Wereldbank(1998), wordt gezegd dat de effectiviteit van ontwikkelingshulp ook afhankelijk is van het bestuur in het ontvangende land. Ten derde is een transparante overheid noodzakelijk, die tegelijkertijd toewerkt naar ownership.

Voor dit onderzoek worden drie voorwaarden gesteld waaraan voldaan moet worden om de hierboven genoemde inhoudframes van good governance te bereiken en waaraan wordt getoetst welke rol ontvangende landen moeten spelen bij het beëindigen van hulprelaties. Hierbij staat de theorie van Van der Walle en Dijkstra(2011) en Bräutigam(2000) centraal.

Good governance in ontvangende landen moet namelijk voldoen aan: ownership, er moet sprake zijn van een direct verband van de overheid met de ontwikkeling en daarnaast moet deze overheid betrokken worden bij het implementeren van ontwikkelingsprogramma's. Een democratische en transparante overheid is ook een belangrijke factor, echter worden deze voorwaarden/kenmerken niet in dit rapport meegenomen, vanwege de beperkte mogelijkheden om het bestuur in ontvangende landen te onderzoeken.

2.5 Good governance en donorlanden

Good governance kan als een criterium worden gebruikt voor het aangaan, afbreken, of veranderen van hulprelaties (Hoebink, 2001). Tegelijkertijd wordt good governance als doel gebruikt, om de staatsorganisatie in ontvangende landen te versterken. Donoren geven steeds meer aandacht aan good governance. Zij proberen met ontwikkelingssamenwerking het maatschappelijk middenveld te versterken door bijvoorbeeld vrouwenorganisaties en milieuorganisaties op te starten. In de jaren 80 werd er vooral uitgegaan dat het stimuleren van marktwerking zou leiden naar ontwikkeling. Echter instituties hebben nu een meer centrale rol ingenomen (Dijkstra, Van de Walle, 2011). Goed functionerende instellingen spelen nu een essentiële rol in het organiseren en implementeren van ontwikkelingsprogramma's ter bevordering van economische groei en armoede reductie. Hierdoor is de ontwikkelingssamenwerking voornamelijk gericht op het verbeteren van het bestuur in de ontvangende landen.

Good governance wordt als containerbegrip gebruikt voor zaken met betrekking tot mensenrechten, rechtsstatelijkheid, democratisering en bestuurlijke kwaliteit (Bouwense, 2008). De discussie in de ontwikkelingssector gaat steeds vaker over good governance. Maar op de vraag wat good governance vandaag de dag precies inhoudt, en welke rol donoren moeten spelen om dit te stimuleren, kunnen donoren zelf geen antwoord op geven. De Wereldbank kijkt vanuit twee invalshoeken naar het begrip good governance en de rol die donoren moeten spelen (Korsten & Roux, 2006). Allereerst bekijkt de Wereldbank good governance als een middel om ontvangende landen te helpen, door het creëren van een duurzaam en ontwikkelingsvriendelijk milieu. De Wereldbank ziet good governance daarnaast als het efficiënt gebruik maken van ontwikkelingsfondsen voor armoedebestrijding en het verhogen van economische groei. In 1995 introduceert de Wereldbank een nieuw initiatief genaamd de Comprehensive Development Framework (CDF) dat kan leiden tot de ontwikkeling van good governance in ontvangende landen. Met de komst van het CDF wordt de nadruk niet alleen gelegd op armoedebestrijding wat voorheen het uitgangspunt van de Wereldbank was. CDF is een nieuwe manier van zaken doen, met de focus om landen, leiders of eigenaren van hun eigen ontwikkeling te maken.

2.5.1 Voorwaarden good governance

Hoebink (2001) heeft een vergelijkend onderzoek uitgevoerd over de beleidsontwikkeling in Nederland en andere Europese landen met betrekking tot good governance in ontvangende landen. Hij onderscheidt hierin een aantal instrumenten die kunnen worden ingezet om good governance te bevorderen, en gebruikt kunnen worden om ontwikkelingshulp af te breken. Neumayer(2003) spreekt niet van instrumenten, maar van strategieën die donoren kunnen inzetten om good governance te bevorderen. Deze strategieën komen overeen met de instrumenten van Hoebink. Namelijk de persuasion strategy, capacity building strategy, conditionality strategy en de selectivity strategy. De vier strategieën die donoren kunnen toepassen zijn bedoeld om good governance in de ontvangende landen tot stand te brengen of te bevorderen. Op deze wijze kunnen zij op het moment dat de hulp wordt stopgezet, zelfstandig opereren.

- **Persuasion strategy**

Donoren kunnen hun formele of informele contacten gebruiken om in dialoog te gaan met de overheid in ontvangende landen. Via deze strategie kan de besteding van hulp gelden en zaken besproken worden op het terrein van goed bestuur(Bouwense, 2008). Ontvangende landen worden hierbij overgehaald om geen weerstand te bieden, maar vrijwillig mee te werken aan het verbeteren van hun bestuur(governance).

De persuasion strategy wordt als het minst effectief gezien, omdat good governance om verschillende redenen wordt geïntroduceerd in een land. Maar in de meeste gevallen ontstaat het door corruptie en het schenden van mensenrechten. Soms profiteert de overheid zelf in het ontvangende landen van de corruptie in het land. In dit geval zal de persuasion strategy, waarin het dialoog centraal staat niet veel verandering kunnen brengen in het bevorderen van good governance in het land zelf.

- **Capacity-building strategy**

Met behulp van training en voorlichting kunnen donoren helpen om de capaciteitsopbouw in ontvangende landen te vergroten. Het doel van capaciteitsopbouw is het opbouwen van de civil society door het bevorderen van meer kennis, vaardigheden en het bevorderen van transparantie.

- **Selectivity strategy**

Sancties als het stopzetten of verminderen van ontwikkelingshulp, worden ingezet als blijkt dat het in ontvangende landen ontbreekt aan good governance. De vraag hierbij is of dit de juiste wijze is om good governance te bevorderen. De selectivity strategy beloont ontvangende landen als het ware door hen meer hulp te bieden. In de hoop dat het ontvangende land in de toekomst naar good governance zal streven. Zodat andere ontvangende landen met slechte governance dit voorbeeld

over zullen nemen, om ook meer hulp van donoren te mogen ontvangen. Volgens Neumayer(2003) is de selectivity strategy samen met de capacity strategy de beste strategieën die donoren kunnen toepassen om ontvangende landen te stimuleren vorm te geven aan het eigen bestuur. Omdat er tegelijkertijd capaciteit wordt opgebouwd, waarbij ontvangende landen zich bewust zijn van de gevolgen/sancties die aan de hulp verboden zijn. Donoren moeten daarnaast ontvangende landen voorzien van algemene/specifieke hulp, om capaciteit op te bouwen, ondanks dat de kwaliteit van governance weliswaar onder niveau is.

- **Conditionality strategy**

Dit instrument hoort de opbouw van staatsorganisaties en maatschappelijke organisaties te bevorderen. Met behulp van deze strategie kunnen donoren bepaalde voorwaarden stellen aan landen die ontwikkelingshulp ontvangen om ervoor te zorgen dat zij aan de good governance criteria voldoen. Pronk (2002) pleit in zijn artikel in tegenstelling tot Neumayer(2003) met name voor een terugkeer naar conditionaliteit in plaats van selectiviteit : *“Conditionality means helping countries which are themselves trying to meet certain criteria. It means helping to meet the conditions for good governance and good policy making”*(Pronk in Hout, 2002).

Tennekens(2005) maakt onderscheid in functieframes van good governance en onderscheidt hierbij twee dimensies. De eerste dimensie heeft betrekking op de functie die good governance heeft in de ontwikkelingsrelatie tussen donor en ontvangende landen. Ziet het donorland good governance als een zelfstandig doel van het beleid om de doelstellingen sociaaleconomische groei of armoedebestrijding te bereiken of wordt good governance juist als instrument ingezet voor het bereiken van de sociaaleconomische doelstelling. De tweede dimensie betreft de vraag of donoren good governance hanteren als voorwaarde voor de aard en de omvang van de te geven hulp, of dat men maatregelen neemt om de kwaliteit van het openbaar bestuur in het ontvangende landen te bevorderen. De vraag is of men activiteiten ontplooit om het bestuur in ontvangende landen te bevorderen of good governance voornamelijk als voorwaarde wordt gezien voor de aard en omvang van ontwikkelingshulp. Dit wordt ook wel aangeduid als conditionaliteit. De extreme consequentie van conditionaliteit is selectiviteit. Donorlanden proberen niet meer door het stellen van voorwaarden goed bestuur te bereiken, maar kappen de relatie af en werken alleen nog samen met landen die reeds een goed bestuur hebben. Positieve conditionaliteit, heeft betrekking op een ontvangend land dat goed heeft gepresteerd, en om die reden meer hulp krijgt. Er is sprake van negatieve conditionaliteit als een ontvangende landen gestraft wordt met minder hulp, omdat het onder maat heeft gepresteerd. Donoren moeten meer nadruk leggen op positieve conditionaliteit(Pronk in Hout, 2002). Anders gezegd, ontvangende landen hulp bieden die zelf bepaalde criteria nastreven. Donorlanden zouden ontvangende landen moeten helpen om aan de elementen van good governance te voldoen.

De donor kan door middel van verschillende acties/handelingen invloed uitoefenen door verschillende voorwaardelijke hulpniveaus aan te bieden. Oftewel, wat de donor het beste kan doen is conditionele hulp aanbieden, door hulp aan te bieden in termen van actie ondernemen. Mogelijk heeft de ontvanger de voorkeur voor onvoorwaardelijke hulp, maar dat is niet meer de keus. Hulp onder voorwaarden zorgt ervoor dat de donor beter af is wat betreft de voorkeuren van de donor.

2.6 Criteria voor beëindiging hulprelaties

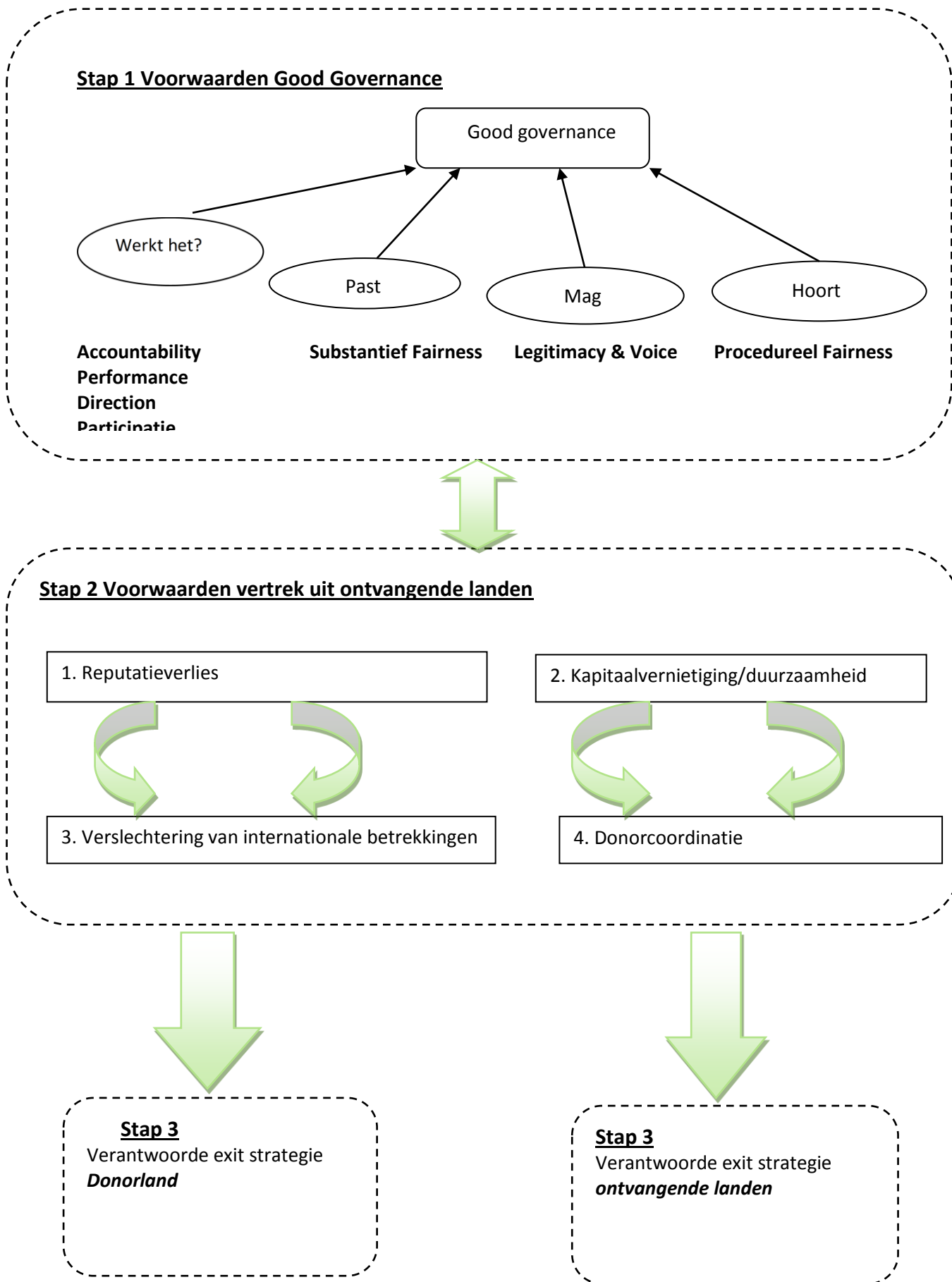
Exit strategieën trekken steeds meer aandacht en vormen een genegeerd onderdeel van ontwikkelingssamenwerking(Heldgaar,2008). Maar het aantal exit strategieën neemt steeds toe, gezien het feit dat donoren bilaterale hulp op minder landen zal concentreren.

De duurzaamheid of het tegen gaan van kapitaalvernietiging gedurende de uitvoering van een project moet beoordeeld worden. Een project wordt als duurzaam gezien als het voordelen of resultaten kan opleveren, nadat hulp is beëindigd(OECD, 2011). Voormalig minister Knapen(2011) stelt in zijn focusbrief een aantal criteria waar rekening mee gehouden moet worden bij het beëindigen van hulp. Nederland hoort via kennis, expertise en netwerken een bijdrage te leveren aan de zelfredzaamheid van het ontvangende land. Een ander criterium is de omvang van de Nederlandse hulp in een partnerland. Uitsfaseren ligt meer voor de hand in ontvangende landen waar afbouw snel en in goede samenwerking met ontvangende landen kon plaatsvinden. Oftewel in landen waarbij de omvang van de Nederlandse hulp klein is, zal men overgaan tot hulpbeëindiging. Als er tijdens de hulpbeëindiging blijkt, dat de donoren een grotere bijdrage moeten leveren en de uitfasering niet snel kon worden gedaan, dan wordt er bekeken hoe de bilaterale hulp opgevangen moest worden. Om dit te bereiken moesten donoren onderling de werkverdeling creëren. Dit wordt ook wel donorcoördinatie genoemd. In de praktijk blijkt dit moeilijk realiseerbaar te zijn. Velen donoren hadden eigen voorkeuren wat betreft de ontvangende landen. Een ander criterium is het geld dat aan bepaalde ontwikkelingsprogramma's wordt besteed. Een laatste criterium is het tegengaan van reputatieverlies. Dit wordt ook gezien als het oplopen van diplomatieke schade. Het heeft Nederland eeuwen gekost om een imago op te bouwen van een land van mensenrechten, armoedebestrijding en internationale vrede(Engberink ,2011). Als de bilaterale relatie wordt beëindigd, omdat men de meerwaarde in ontvangende landen niet ziet, kan die reputatie beschadigd raken. Minister Pronk (Hoebink, 2001) heeft in zijn regeerperiode drie belangrijke selectiecriteria voor bilaterale hulp ontwikkeld, die voornamelijk voor ontvangende landen golden. Deze waren de mate van armoede, de behoefte aan hulp en de gerichtheid op de verbetering van de eigen situatie.

2.7 Conceptueel model

Het conceptueel model bestaat uit drie componenten die met elkaar zijn verbonden. Een verantwoorde exit strategie verloopt volgens dit model in drie stappen. De eerste stap heeft betrekking op de mate waarop good governance tijdens de uitfasering wordt toegepast.

Oftewel zijn de elementen/principes van good governance zichtbaar in de exit strategie? Dit wordt vorm gegeven met de vier-vragen: *werkt het?, past het?, mag het? en hoort het?* Op basis hiervan wordt duidelijk gemaakt met welke achterliggende gedachten donoren, de exit strategie vorm willen geven. Vanuit de institutionele benadering van beleid wordt een oordeel gegeven over het falen of succes van beleid ter discussie gesteld (Bekkers, 2007:312). Hij hanteert daarbij vier evaluatievragen namelijk: *Werkt het?, Past het? Mag het? Hoort het?* Vanuit de 'werkt het' vraag wordt nagegaan of de beoogde doelstellingen en resultaten gerealiseerd zijn. Vanuit de 'past het' vraag gaat het met name erom of een beleidsprogramma op weerstand of draagvlak kan rekenen. De 'mag het' vraag focust zich op het belang van de juridische rationaliteit. Het gaat hier dan om of er volgens de vastgestelde juridische regels wordt gewerkt. De 'hoort het' vraag richt zich op de mate waarop het beleidsprogramma tegemoet komt aan de perceptie, verlangens wensen, waarden en normen van de burgers. Met behulp van bovengestelde vragen zal de hulpbeëindiging in ontvangende landen met als doel de negatieve gevolgen te verminderen in kaart worden gezet in het conceptueel model. Het doel is om tijdens de hulpbeëindiging aan zoveel mogelijk voorwaarden te voldoen, om vervolgens hier verder vorm aan te geven in de volgende stap. De tweede stap richt zich op de criteria die gesteld zijn aan hulpbeëindiging. Er wordt in deze stap onderscheid gemaakt aan voorwaarden waar donoren aan horen te voldoen en voorwaarden waar ontvangende landen aan horen te voldoen om toe te kunnen werken naar een verantwoorde exit strategie. De voorwaarden kapitaalvernietiging/duurzaamheid en donorcoördinatie zijn voorwaarden die gelden voor de ontvangende landen. De voorwaarden reputatieverlies en verslechtering van internationale betrekkingen gelden voor de donorlanden.



Figuur 2: Conceptueel model: op weg naar een verantwoorde exit strategie, Gifty Manu(2014)

3. Operationaliseren

Met behulp van bovenstaande theorieën en inzichten over good governance, wordt in dit hoofdstuk de centrale begrippen meetbaar gemaakt door het toekennen van variabelen en waarden.

Variabelen komen in twee vormen voor: onafhankelijke en afhankelijke variabelen. De onafhankelijke variabele is de oorzaak en de afhankelijke variabele het effect (Baddie, 2013:16). De onafhankelijke variabele in dit onderzoek is good governance, de afhankelijke variabele is de Nederlandse exit strategie. De veronderstelling is dat op het moment dat alle elementen en voorwaarden die good governance tot stand kunnen brengen wordt uitgevoerd, dit tot een exit strategie zal leiden met zo min mogelijk negatieve gevolgen.

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen, op welke wijze de exit strategie uitgevoerd kan worden met zo min mogelijk gevolgen voor ontvangende landen. De operationalisatie wordt in drie stappen voldaan. In de eerste stap worden de belangrijke begrippen uit het theoretisch kader toegelicht. Eén van die belangrijke begrippen is het definiëren van good governance. De tweede stap is, de voorwaarden die vanuit donoren en ontvangende landen ontwikkelt moeten worden om good governance ook gedefinieerd. De derde stap is deze begrippen in variabelen te delen met bijbehorende indicatoren.

De interviews worden in drie thema's verdeeld. Namelijk good governance vanuit ontvangende landen en donorlanden. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre de Nederlandse exit strategie aan de elementen/voorwaarden van good governance voldoet en in hoeverre dat vergeleken kan worden met Denemarken en Zweden.

3.1 Begrippen definiëren

Good governance heeft betrekking op het maken van beslissingen en de wijze waarop deze beslissingen worden geïmplementeerd (Singh, 2003). Het bestuur wordt als "goed" gezien als het de zes principes accountability, participatie, direction, performance, legitimacy and voice bevat.

3.1.1 Onafhankelijke variabele: Good governance

Begrip	Definitie
Participatie	Het betrekken van actoren bij het ontwerp en uitvoering van de plannen.
Accountability	Verantwoordelijkheid gedurende het proces van hulpbeëindiging. Verantwoording afleggen gedurende besluitvormingsproces. Daarnaast streeft accountability ook naar het lerend vermogen van betrokken actoren gedurende het proces.

Horizontaal accountability	Manier van verantwoording afleggen, waarbij alle betrokken partijen verantwoordelijk zijn en zich ook gedurende het proces(de exit strategie) verantwoording moeten afleggen over de beslissingen die genomen worden. Daarnaast moeten alle betrokken actoren in staat zijn om het lerend vermogen te blijven ontwikkelen.
Verticaal accountability	Manier van verantwoording afleggen, waarbij een actor alleen verantwoordelijk wordt gezien voor het gehele proces. Andere betrokken actoren levert hier alleen informatie aan en worden niet verantwoordelijk gezien en hoeven om die reden ook geen verantwoording af te leggen. Van hen wordt het lerend vermogen ook niet verwacht.
Procedurele fairness	Heeft te maken met transparantie gedurende het proces en met name of de vastgestelde regels worden nagekomen.
Legitimacy & Voice	Betrokken actoren een “stem” geven gedurende het besluitvormingsproces. Dit houdt in dat alle stakeholders gehoord moeten worden en dat zij ook een weerwoord(response) terug mogen verwachten. Daarnaast hoort er gedurende het proces consensus bereikt te worden.
Direction	Leiders horen een “Strategic Vision” te hebben. Dit houdt in dat zij een lange termijnsperspectief moeten hebben om goed bestuur te blijven ontwikkelen.
Performance	Gedurende het besluitvormingsproces moet er op een effectieve en efficiënte manier gewerkt worden. De efficiëntie heeft betrekking op de manier waarop gebruik wordt gemaakt van alle middelen om de beste resultaten(effectiviteit) te behalen.
Ownership	Ontvangende landen moeten een eigen visie hebben met betrekking tot de zelfstandige groei van het land.
Betrokken overheid	Een overheid die op de hoogte is van de ontwikkelingen die zich voordoen in zijn land.
Transparant overheid	Hoe open en toegankelijk is het om te achterhalen welke bijdrage overheid in ontvangende landen leveren om de exit strategie tot een goed verloop te leiden.
Persuasion strategy	Formele of informele contacten gebruiken om in dialoog te gaan.
Capacity- building strategy	Opbouwen van civil society en het bevorderen van transparantie.
Selectivity Strategy	Landen worden beloond als zij good governance blijven ontwikkelen of “gestraft” als blijkt dat zij dit niet doen.

Begrip	Definitie
Conditionality strategy	Voorwaarden worden gesteld, voordat hulp wordt geboden aan ontvangende landen. Om hen te bewegen goed governance te (blijven) ontwikkelen.

3.1.2 Afhankelijke variabelen: Exit strategie

Begrip	Definitie
Zorgvuldig	Gedegen analyse van de impact van de Nederlandse terugtrekking per ontvangend land(Knapen, 2011).
Kapitaalvernietiging	Behaalde resultaten moeten gewaarborgd blijven
Duurzaam	Behaalde resultaten moeten gewaarborgd blijven
Reputatieschade	ongunstige/geen relatie met ontvangende land

3.2 Variabelen en indicatoren

3.2.1 Good governance

Bij good governance is het doel om te achterhalen of er bij het ontwerpen van de exit strategie en bij de uitvoering hiervan, wordt geprobeerd om de zes principes mee te nemen. Afhankelijk van de antwoorden die er gegeven worden, wordt met behulp van de indicatoren vastgesteld of dit wel/niet is gedaan.

Tabel 1 Uitwerking variabelen good governance

Variabelen	Indicatoren	Toelichting	Interviewvraag
Participatie	Meewerken aan uitvoering exit strategie	Met deze variabele wordt getoetst in hoeverre ontvangende landen bereid zijn om mee te werken aan de uitvoering van de exit strategie.	Zijn ontvangende landen bereid om een bijdrage te leveren aan de exit strategie. Worden overheden in ontvangende landen betrokken bij het ontwerpen van de exit strategie?
Accountability	Verantwoording afleggen Verantwoordelijk Lerend van prestaties/falen Mate van betrokkenheid	Zowel bij horizontaal als verticale accountability wordt in kaart gebracht op welke wijze het verantwoordelijkheidsgevoel en het lerend vermogen aanwezig is onder de	Zie vraag over mate van betrokkenheid. Zijn ontvangende landen bereid om de exit strategie tot een succesvol verloop te laten lopen?
Horizontaal accountability			

Verticaal accountability		betrokken actoren.	Waaruit blijkt dit? Hoe zijn de al eerder uitgevoerde exit strategieën verlopen? Wat waren de sterke en zwakke punten? En wat heeft Nederland hiervan geleerd?
Procedurele Fairness	Transparantie Nakomen van regels bij exit strategie	In hoeverre is het proces transparant en wordt de exit volgens de vastgestelde regels uitgevoerd?	Wat gebeurt er met de meningen van ontvangende landen over het gehele proces?
Legitimacy & Voice	Mening van ontvangende landen Handelingen van donoren op mening van ontvangende landen	Is de mening van ontvangende landen doorslaggevend?	Wat gebeurt er met de mening die ontvangende landen hebben tijdens de voorbereidende fase van de exit strategie?
Performance	Resultaten leveren presteren	Toetsen of er gedurende de exit strategie hier aandacht aan wordt besteed.	Zijn de doelen behaald?

3.2.2 Voorwaarden voor ontvangende landen

De drie voorwaarden voor ontvangende landen, zijn bedoeld om de eerder genoemde vijf inhoudframes voor good governance te kunnen behalen. Het doel hiervan is om de hulpbeëindiging met zo min mogelijk gevolgen tot stand te laten komen.

Tabel 2 Uitwerking variabelen ontvangende landen

Variabelen	Indicatoren	Toelichting	Interviewvraag
Transparant overheid	Welke ideeën draagt de overheid aan? Bespreken van eventuele plannen die de overheid in het ontvangende land heeft gemaakt met betrekking tot de exit strategie.	Deze voorwaarde maakt inzichtelijk in hoeverre hoe open overheden in ontvangende landen zijn over de handelingen die worden verricht ten opzichte van de exit strategie.	Laten overheden in ontvangende landen zien op welke manieren zij een bijdrage leveren tot een succesvolle exit strategie?

Variabelen	Indicatoren	Toelichting	Interviewvraag
Betrokken overheid	Aanwezigheid tijdens overleggen Aandragen van ideeën	Deze voorwaarde laat zien of de overheid in het ontvangende land betrokken is.	Zijn overheden in ontvangende landen bereid om mee te werken aan de exit strategie?

3.2.3 Voorwaarden donor landen

De onderstaande voorwaarden dienen in kaart te brengen hoe donoren voor of tijdens de hulpbeëindiging ervoor zorgen dat er in ontvangende landen vorm wordt gegeven aan good governance. Wat weer een positieve invloed kan hebben op de exit strategie.

Tabel 3 Uitwerking variabelen donor landen

Variabelen	Indicatoren	Toelichting	Interviewvraag
Persuasion strategy	In dialoog treden met ontvangende landen	Deze strategie laat zien hoe donoren in gesprek gaan met ontvangende landen.	Op welke wijze wordt er met ontvangende landen gecommuniceerd over de exit strategie?
Selectivity strategy	Sancties in de vorm van meer/weinig hulp.	Deze voorwaarde laat zien of gedurende de hulpverlening sancties worden gegeven als de hulp het beoogde doel niet behaald.	Aan welke voorwaarden moet een ontvangend land voldoen, voordat de hulp wordt beëindigd?
Conditionality strategy	Voorwaarden stellen aan hulp	Deze voorwaarde laat zien of de bilaterale hulp gebonden is aan voorwaarden.	Worden er voorwaarden gesteld aan het verlenen of beëindiging van hulp? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?
Capacity-building strategy	Opbouwen civil society	Met deze voorwaarde wordt getoetst hoe donoren, de ownership onder ontvangende landen proberen te ontwikkelen.	Op welke wijze wordt good governance bevorderd in ontvangende landen?

3.2.4 Criteria hulpbeëindiging

De verschillende criteria die gesteld zijn aan hulpbeëindiging zullen in beeld brengen in hoeverre Nederland zich bewust is van de eventuele gevolgen die er kunnen ontstaan en hoe zij dit zullen/willen dekken.

Tabel 4 Uitwerking variabelen criteria hulpbeëindiging

Variabelen	Indicatoren	Toelichting	Interviewvraag
Kapitaalvernietiging	Resultaten die al eerder behaald zijn in ontvangende landen, mogen tijdens de exit strategie niet verloren gaan.		Wat wordt er gedaan om de opgebouwde resultaten te behouden?
Reputatieschade	De imago/relatie die Nederland heeft opgebouwd met ontwikkelingssamenwerking wordt negatief beïnvloedt.		Wat wordt er gedaan om de relatie die NL heeft opgebouwd met ontvangende landen te waarborgen?
Donorcoördinatie	Andere donoren nemen Nederlandse hulpverlening over		

4. Bevindingen in Nederland

4.1 Inleiding

Het empirische deel bestaat uit twee hoofdstukken. Dit hoofdstuk behandelt voornamelijk de Nederlandse bevindingen. Hoofdstuk vijf bestaat uit de bevindingen van drie Europese landen. Het hoofdstuk begint met een algemene inleiding over de verschillende kanalen van ontwikkelingshulp in paragraaf 4.2. In paragraaf 4.3 wordt aangegeven hoe Nederland invulling geeft aan good governance. Vervolgens worden de bevindingen van de interviews vanuit het Nederlandse perspectief in paragraaf 4.4 weergegeven. Deze paragraaf wordt vanuit de perspectieven van de beleidsmedewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en van de medewerkers die vanuit ontvangende landen bij de exit strategie betrokken zijn geweest weergegeven. In paragraaf 4.5 worden de bevindingen met behulp van de voorwaarden voor good governance en hulpbeëindiging geanalyseerd en worden op basis hiervan conclusies getrokken. Het tweede deel richt zich op de drie Europese landen Noorwegen, Denemarken en Zweden. In hoofdstuk 5 wordt hier een vergelijking gemaakt tussen de exit strategieën die vanuit deze landen zijn vormgegeven en de exit strategieën vanuit Nederland in de landen Botswana, Eritrea, India en Zuid Afrika. De paragrafen 5.2 en 5.3 geven de mate van good governance in de drie Europese landen weer. In paragraaf 5.4 wordt de exit strategie in Eritrea vanuit de Europese landen belicht. Paragraaf 5.5 focust zich op de exit strategie in Botswana. In paragraaf 5.6 wordt de exit strategie in India besproken en paragraaf 5.7 richt zich op Zuid Afrika. Ook hier worden de bevindingen vanuit de verschillende Europese landen aan de hand van de voorwaarden van good governance en hulpbeëindiging geanalyseerd en conclusies getrokken.

4.2 Kanalen van ontwikkelingshulp

Ontwikkelingssamenwerking kan via verschillende kanalen verlopen. Hetzij via bilateraal, multilateraal of een non-gouvernementeel kanaal. Daarnaast kan ontwikkelingshulp verleend worden via directe hulp, dit houdt in het verstrekken van geld, materiaal en kennis (Hogervorst, 2010). Dit soort hulp kan van korte of lange aard zijn.

Bilaterale hulp bevat hulpverlening tussen de regering van het ontvangende land en de regering van het donorland. Er is sprake van een rechtstreekse hulp van de Nederlandse overheid naar een ander land (Rijksoverheid, 2013). Bij multilaterale hulp wordt hulp via internationale organisaties verleend. Voorbeelden hiervan zijn de Europese Unie, de Wereldbank en de Verenigde Naties. Meerdere landen zijn dan betrokken bij het verlenen van hulp. Niet-Gouvernementele Organisatie (Ngo's) zijn niet verbonden aan de regering in de ontvangende landen, Er zijn een aantal Nederlandse organisaties gevestigd in het ontvangende land. Deze organisaties hebben partners in ontvangende landen die ter plekke het werk uitvoeren.

4.3 Nederland en good governance

In de jaren zeventig lag de visie van de internationale hulpsector voornamelijk op armoedebestrijding (Engberink, 2011). Echter na jaren van hulpverlening, leek de kloof tussen arm en rijk juist groter te worden. Jan Pronk destijds de minister van ontwikkelingssamenwerking, kwam met een nieuw ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, met een accent op de zelfredzaamheid van ontvangende landen. Dit houdt in dat het beleid in die landen zo min mogelijk van buitenaf beïnvloed moest worden. Nederland gebruikt good governance zowel als een ontwikkelingsdoel als selectiecriteria (Hoebink, 2001). Minister Herfkens gaf aan dat het aantal landen waaraan Nederland ontwikkelingshulp geeft, drastisch wordt verminderd. Zij heeft een aantal criteria gebruikt om een selectie uit de landen te maken, onder deze criteria valt good governance. De kwaliteit van beleid en kwaliteit van bestuur valt onder het criterium good governance. Hoe dit vervolgens tot een selectie van de landen heeft geleid en welke rol good governance tijdens de exit strategie speelt wordt niet duidelijk gemaakt.

In 1998 kondigt voormalig minister Herfkens aan dat het aantal landen waar Nederland ontwikkelingshulp aan verleend wordt verminderd (WRR, 2001). Door de bezuinigingen moesten de hulpprogramma's worden herzien. Ontwikkelingssamenwerking moet effectiever en efficiënter (Rijksoverheid, 2011). Het kabinet wil zich focussen op vier speerpunten van het ontwikkelingsbeleid en minder focus leggen op partnerlanden. De vier speerpunten zijn veiligheid en rechtsorde, water, voedselzekerheid, seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Deze speerpunten vallen voortaan onder het bilateraal ontwikkelingsbeleid. De thema onderwijs is uit de speerpunten gehaald. Nederland kan volgens het kabinet uit de vier speerpunten meerwaarde halen. Partnerlanden waarmee Nederland een ontwikkelingsrelatie mee onderhoudt, wordt terug gebracht van 33 naar 15 landen. Gesteld wordt dat de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking op deze wijze beter gewaarborgd wordt. Er is bij de keuze om een aantal landen te schrappen veel aandacht besteed aan het werven van andere donoren, om de duurzaamheid van de ontwikkelprogramma's te kunnen waarborgen (BuZa, 2011). Nederland heeft zes gelijkgestemde lidstaten benaderd om hierover afspraken te maken. Dit betreft de landen: Spanje, België, Duitsland, Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk. Deze zes landen hebben toegezegd elkaar goed op de hoogte te houden om te helpen bij knelpunten die kunnen ontstaan door terugtrekking uit een sector of een ontvangend land.

4.3.1 Afbouw onderwijs

In de focusbrief van voormalig minister Knapen over de afbouw van onderwijs, wordt het thema onderwijs als een prioriteit gekenmerkt (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011). Dit betekent dat er een exit plaatsvindt op het thema onderwijs in vijftien ontvangende landen. De afbouw van de onderwijsprogramma's zal niet abrupt worden stopgezet, de hulpbeëindiging zal binnen een periode van twee à drie jaren worden voltooid. De exit strategie zal op een verantwoorde manier plaatsvinden. Dit houdt in dat de exit strategie in nauw overleg met de ontvangende landen zal plaatsvinden en met andere betrokken donoren. Daarnaast biedt het Global Partnership For Education (GPE) compensatie bij het wegvallen van financiële steun in de onderwijssector. Het GPE is een platform voor samenwerking op wereld en landelijk niveau (GPE, 2013). De fondsen die het GPE gebruikt komt voort uit bilaterale en multilaterale kanalen. Daarnaast ondersteunt het GPE ontvangende landen bij de opzet en uitvoering van goed onderwijsbeleid. Volgens voormalig minister Knapen is de ervaring met het GPE tijdens de exit strategie in Ethiopië, Mozambique en Rwanda positief ervaren, omdat zij na het Nederlandse vertrek, de technische en financiële steun konden opvangen. Op basis van de uitspraken van voormalig minister Knapen uit de focusbrief kan gesteld worden dat Nederland na vertrek veel leunt op andere donoren en het GPE om de hulp deels op te vangen en de resultaten verder voort te bouwen.

4.4 Bevindingen uit interviews

4.4.1 Inleiding

Er zijn in totaal tien respondenten benaderd die bekend zijn met de exit strategie. Waaronder zeven beleidsmedewerkers werkzaam op het ministerie van Buitenlandse Zaken en drie die vanuit ontvangende landen betrokken zijn geweest bij de exit strategie. In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht in hoeverre er in de praktijk wordt voldaan aan de voorwaarden voor good governance en de voorwaarden voor hulpbeëindiging.

4.4.2 Beleidsmedewerkers Buitenlandse Zaken

Er is voor dit onderzoek zeven beleidsmedewerkers benaderd. Het doel van de interviews waren om te achterhalen in hoeverre er vanuit verschillende voorwaarden wordt gewerkt om vorm te geven aan de exit strategie.

Voorwaarden good governance

Op de vraag wat de respondenten onder de exit strategie verstaan, gaven vijf van de zeven respondenten aan dat de exit strategie een proces is waarbij communicatie met het ontvangende land belangrijk is, de transparantie van het gehele proces wordt gewaarborgd en dat ontvangende landen tijdig worden geïnformeerd over het besluit. Respondent één geeft aan dat de exit strategie samen met de ambassade in het desbetreffende land wordt vormgegeven. Omdat zij toch de context

beter kent. Nederland werkt niet vanuit een hoofdkantoor, maar samen met de ambassade om de strategie vorm te geven. *“Wat soms wel vergeten wordt is dat er niet alleen financiering wegvalt als een exit plaatsvindt op een bepaalde thema, maar dat de beleidsdialoog, de ideeën die donoren met ontvangende landen voerden ook verloren gaat”- (Respondent 1).* Met de transparantie doelt men op de redenen die hebben geleid tot het besluit.

Respondent twee geeft aan dat als een donorland besluit om de bilaterale hulp stop te zetten, het idealiter een afspraak zou zijn die samen met de betrokken partners gemaakt hoort te worden, in dit geval de ontvangende landen. De respondent geeft aan dat er twee soorten exit strategieën bestaan. Bij het eerste geven ontvangende landen zelf aan dat zij op eigen benen kunnen staan en dat zij over willen stappen naar een wat meer “volwassener relatie”. Volgens deze respondent is dit het meest verantwoorde exit strategie, waarbij beide partijen op één lijn zitten wat betreft de beëindiging van de bilaterale hulp. De tweede soort wordt de beslissing voornamelijk vanuit de donorlanden genomen en zijn ontvangende landen het vaak hier niet mee eens, maar accepteren dit uiteindelijk wel. Om de exit toch verantwoord te laten verlopen, besluit Nederland vaak om de relatie niet abrupt stop te zetten, maar geleidelijk in een periode van ongeveer drie tot vier jaar. Waarbij zo veel mogelijk met landen wordt afgestemd hoe zij willen dat de hulp beëindigd wordt.

Volgens de respondenten vier en vijf is het niet de bedoeling om de exit strategie snel toe te passen. Echter geeft deze respondent aan dat dit niet het geval was in Nicaragua. Er was hierbij niet echt een analyse geweest, van waar het land zich tot nu toe had ontwikkeld. Het was meer een eenzijdig verhaal, in de zin dat er een politiek besluit werd genomen om de exit strategie toe te passen en dat dit zo werd gecommuniceerd aan het land. Volgens deze respondent hoort de ideale exit strategie afgestemd te zijn op de ontwikkeling die het land meemaakt.

Respondent vier geeft aan dat de exit op twee manieren opgevat kan worden. De eerste is dat de exit op een verantwoorde manier plaats moet vinden en dit komt ook terug in de kamerbrieven. Dit houdt in niet zomaar weglopen, ruim de tijd nemen, goed de financiën beschikbaar stellen en de resultaten verankeren. De tweede heeft betrekking op de manier waarop de relatie tussen het ontvangende land en donorland wordt behouden ook nadat de hulp is afgebouwd. *“De exit impliceert niet dat de relatie tussen Nederland en het land voorbij is” (Respondent 4).* De respondent geeft aan dat wij op politiek, economische handel en consulaire niveau betrokken blijven. De exit is eigenlijk een nieuwe relatie op een ander manier invullen en samen met het land kijken hoe deze relatie kan worden vorm gegeven. Uit de bevindingen met betrekking tot de “definitie” van de exit strategie blijkt dat communicatie door de respondenten als een belangrijk onderdeel wordt ervaren. Het is belangrijk dat de beleidsdialoog die donoren met ontvangende landen voeren worden gewaarborgd. Daarnaast is het belangrijk om de exit strategie niet te snel af te ronden, maar de hulp geleidelijk aan stop te zetten, in een periode van drie tot vier jaar.

Een belangrijk aspect waar ook aandacht aan besteed hoort te worden, is de afstemming van hulpbeëindiging op de ontwikkeling die het ontvangende land meemaakt.

Op de vraag of ontvangende landen worden betrokken bij het vormgeven en uitvoeren van de exit strategie zijn de meningen verdeeld. Zo zegt respondent twee: *“Er wordt wel wat van ontvangende landen verwacht, maar tegelijkertijd is dit niets nieuws. Ontvangende landen weten dat donoren onvoorspelbaar zijn. Omdat zij weten dat donoren ook gehouden zijn aan de politieke situatie/spel”*

Echter konden zes van de zeven respondenten niet concreet aangeven in hoeverre de ontvangende landen worden betrokken om mee te denken aan de vormgeving en uitvoering van de exit strategie. Er wordt aangegeven dat ontvangende landen uit zichzelf ook op zoek gaan naar andere middelen, om het gat dat door de hulpbeëindiging ontstaat op te vullen.

Respondent zes stelt dat ontvangende landen een beetje onzeker zijn. Vanuit deze invalshoek wordt er voortdurend gezocht naar andere donoren met betrekking tot de financiering. Een voorbeeld hiervan is de financiering van leraren door donoren. Er bestaat vanuit ontvangende landen een soort terughoudendheid, omdat als de donor besluit te vertrekken het onduidelijk is wie de salarissen betaalt. *Zij blijven dus altijd zoeken naar andere financieringsmogelijkheden om garanties in te bouwen”- (Respondent 6).*

Eveneens zeiden vier van de zeven respondenten dat de mening van het ontvangende land met betrekking tot de exit strategie vaak niet van toepassing is. Aangegeven wordt dat het plan al vaststaat. Ontvangende landen staan vaak machteloos, wel wordt er samen met het ontvangende land bekeken welke mogelijke alternatieven er zijn, nadat de hulp is beëindigd. Respondent vier geeft aan dat als donoren ineens uit een land vertrekken, dit het ontvangende land veel “pijn” zal bezorgen. Volgens deze respondent zou Nederland beter moeten nadenken, over de manier waarop deze pijn verzacht kan worden. Volgens respondent drie moet Nederland per land apart de mogelijke gevolgen door afbouw van de hulp inzichtelijk maken. *“In principe zijn wijzelf verantwoordelijk voor onze exit”- (Respondent 3).* Respondenten drie en vier geven aan dat ontvangende landen op ambassadeurs niveau worden geïnformeerd. Om good governance te blijven ontwikkelen, is het belangrijk dat de exit strategie gezamenlijk te maken. *“Wij hebben de strategie natuurlijk zelf gemaakt, maar als een land zegt wij hebben moeite met het vinden van een milieudonor tijdens de ambassadeur gesprekken, dan zet Nederland zich extra in en besteden hier aandacht aan”- (Respondent 3).* In Nicaragua is er niet echt sprake van een exit strategie. Volgens respondent vijf werd Nicaragua voornamelijk op diplomatieke wijze op de hoogte gesteld. De mening van de landen werden hierbij niet meegenomen. Alle beslissingen waren volgens deze respondent al in Den Haag genomen. Pas nadat al was vastgesteld dat de uitfasering zouden plaatsvinden, werd samen met betrokken partijen bekeken hoe de duurzaamheid van de ontwikkelprogramma's gewaarborgd zouden blijven. Ontvangende landen horen ook bij de besluitvorming betrokken te worden.

Echter zijn de randvoorwaarden wel door ons bepaald, ontvangende landen hebben dus weinig speling (Respondent 5).

Op de vraag hoe ontvangende landen worden betrokken om vorm te geven aan hun eigen hulpprogramma's nadat de bilaterale hulp is beëindigd, geeft respondent twee aan dat verwacht wordt dat ontvangende landen zelf vorm horen te geven aan hun eigen programma's. *"Wij financieren deze programma's als het ware. Als donoren weggaan, wil dit niet zeggen dat deze programma's op houden te bestaan"* - (Respondent 2). Het betekent volgens respondent twee dat dit op een laag pitje wordt gezet. De ontvangende landen horen een eigen armoedestrategie te hebben, de donor neemt een gedeelte voor zijn rekening en de overheid in de ontvangende landen doet hetzelfde. Ontvangende landen hoeven om die reden niet vanuit donoren gestuurd te worden, omdat zij die ontwikkeling zelf bedacht hebben. Daarnaast hebben ontvangende landen wel een periode van drie jaar de tijd gehad om die gaten te vullen en hun plannen eventueel aan te passen. Respondent vijf geeft aan dat de lokale bevolking in Nicaragua zelf op zoek is gegaan naar andere donoren om een betere economische groei te bewerkstelligen. Volgens deze respondent hadden donoren hier een betere rol in moeten spelen, dit betekent dat donoren betere analyses moeten verrichten en op basis daarvan moeten vaststellen of de bilaterale hulp beëindigd kan worden. *"Dit hebben wij onvoldoende gedaan, daar zijn wij in tekort geschoten"* - (Respondent 5).

Concluderend kan gesteld worden dat ontvangende landen voornamelijk geïnformeerd worden over de exit strategie. Alle beslissingen over de exit strategie worden in Den Haag genomen. Ontvangende landen worden nadat de besluitvorming heeft plaatsgevonden, vervolgens betrokken om gezamenlijk met donorlanden na te denken over de manier waarop vorm kan worden gegeven aan de duurzaamheid van de ontwikkelprogramma's. De meningen van ontvangende landen zijn vaak niet van toepassing. Het oordeel van donoren is leidend.

De exit strategie wordt zowel mondeling als schriftelijk gecommuniceerd. Respondent drie geeft aan dat er geen richtlijnen worden gegeven aan ambassades over hoe zij de communicatie (overbrengen) van de exit strategie moeten doen. *"Dat wil je toch een beetje afhankelijk maken van de relaties die in het land met de ambassade is ontstaan"* - (Respondent 3). Respondent vier geeft aan dat er op mondeling niveau natuurlijk meer besproken kan worden. Zo kunnen ontvangende landen aangeven, waar nog extra aandacht bij nodig is. Respondent vijf zegt: *"Wij hebben een boekje gemaakt, waarin wij hebben aangegeven welke donoren/Nederlandse organisaties actief blijven in Nicaragua"*. Dit boekje is bedoeld om een duidelijke boodschap over te brengen aan de lokale bevolking in Nicaragua, waarin wordt duidelijk gemaakt welke resultaten nu met de bilaterale hulp is geboekt. Daarnaast is er ook geprobeerd om de jongere bevolking via bijvoorbeeld facebook te informeren over hoe de afbouw van de hulp er uit zou komen te zien.

De voordelen van deze communicatiestrategie in vergelijking met een land als Finland, zegt de respondent dat men in Nicaragua veel beter op de hoogte waarom Nederland weggaat en waar Nederland bijvoorbeeld wel actief blijft.

Respondent één gaf aan dat er bij het verlenen van bilaterale hulp niet duidelijk wordt gecommuniceerd dat de hulp op een bepaald moment wordt stopgezet. Deze respondent geeft aan dat dit bemoeilijkt wordt door de regeerperiode van vier jaar en de continue ontwikkeling van nieuw beleid, is het moeilijk om aan te geven wanneer de hulp dan beëindigd zal worden. Er vinden jaarlijkse evaluaties plaats, met betrekking tot de voortgang van de hulpprogramma's. De ontvangende landen worden dan beoordeeld of de gestelde doelen met betrekking tot de hulpprogramma's zijn bereikt en waar meer aandacht aan besteed moet worden. Volgens deze respondent kan dit als een motivatie worden gebruikt, om ontvangende landen te prikkelen zelf vorm te geven aan de hulpprogramma's, omdat zij zich er dan van bewust zijn dat de hulp rond een bepaalde periode wordt stopgezet. Uit de bevindingen blijkt dat Nederland van de exit strategie van tevoren aankondigt en veel moeite doet om de lokale bevolking op de hoogte te houden van wat de exit strategie inhoudt en wat voor gevolgen dit met zich mee kan brengen. Echter wordt er bij aanvang van de bilaterale hulp niet duidelijk gecommuniceerd op welk moment de hulp beëindigd zal worden. Ondanks dat de bilaterale hulp tijdelijk is, zeggen de respondenten dat hier meer aandacht aan besteed mag worden, voordat de exit strategie wordt aangekondigd.

Op de vraag of de afbouw van ontwikkelingshulp verbonden is aan bepaalde voorwaarden zegt respondent zes dat er programma's zijn afgebouwd, omdat deze niet succesvol bleken te zijn. Het ontvangende land kon zich in die situatie niet aan de gestelde voorwaarden houden. Echter is het niet zo dat Nederland een bepaald programma meteen stopzet, als blijkt dat het beoogde doel niet bereikt kan worden. Dit wordt alleen gedaan als blijkt dat hulpprogramma's falen en het potentieel doel niet behaald kunnen worden. Als het land bijvoorbeeld zelf niet goed meewerkt, dan wordt de hulprelatie vaak wel beëindigd. Uit de praktijk blijkt wel dat er geen voorwaarden/criteria worden gesteld bij het toepassen van de exit strategie in een ontvangend land. Als er sprake is van een politiek besluit, wordt ongeacht of het ontvangende land het beoogde doel wel of niet heeft bereikt, de bilaterale hulp toch beëindigd. Respondent acht zegt hierover:

“Dit is een beetje los van de exit strategie. In het algemeen is het zo dat Buitenlandse Zaken een monitoring systeem heeft van alle activiteiten die wij hebben. In die methodologie is het zo dat voordat Nederland hulp geeft, een kritische beoordeling doet van wat de plannen zijn van je partner en wat zijn hun financiële positie, is dit verstandig om te doen? Dat zijn allemaal dingen die je kritisch nagaat om te beoordelen of het een goede investering is om in het land wat te doen. Dit is regulier hoe wij omgaan met ontwikkelingshulp, dit ligt niet per se vast aan een exit besluit ”.

Daarnaast blijkt uit de exit strategie dat het bestuur van het land geen criteria is om de exit strategie toe te passen. Respondent twee zegt hierover:

“Dit vormt echter geen onderdeel van de exit, echter waar een sector goed functioneert door de goede organisatie die tot stand komt door het bestuur, dan zou het makkelijker zijn om de exit dan plaats te laten vinden. Echter gebeurt dit niet. Uiteindelijk is het vrij recht toe- recht aan. Er is een politiek besluit, van wij willen alleen in die en die landen hulp geven. Besluit staat vast, maar hoe kunnen wij ervoor zorgen dat wij dit zo verantwoord mogelijk kunnen doen. Laten wij hier een strategie voor maken en dit geleidelijk te doen”

Respondent vier geeft aan dat de donoren en de ontvangende landen gezamenlijk de voorwaarden/criteria moeten vaststellen. Daarna kunnen beide partijen een reële inschatting maken van hoe ver zij verwijderd zijn van de gestelde voorwaarden/criteria en hoeveel geld/tijd het donorland hier nog in moet investeren. Dit was dus het ontbrekende factor bij Nicaragua.

“Dat vind ik zelf heel teleurstellend, wij hebben prachtige afspraken gemaakt in Parijs en Accra, maar daar staat niets over de exit strategie. Dat staat er niet in en dit wordt ook niet gedaan. Ik heb zelf ook een stuk geschreven intern voor buitenlandse zaken, waarin ik aanbeveel exit strategie als onderwerp agenderen in fora voor donorcoördinatie en harmonisatie. Want dat ontbreekt en dat heb je juist nodig en juist in een vroeg stadium zodat ontvangende landen een stem kunnen hebben. Zodat het een gezamenlijk gedragen project wordt”.

Als er een bepaalde mate van good governance in het ontvangende land aanwezig is, vergemakkelijkt dit de exit strategie. *“In een land als Bolivia is het makkelijker weggaan dan in Kongo. Maar als er eenmaal een besluit wordt genomen, dan wordt dit uitgevoerd. Ondanks dat de good governance in het land dan niet in orde is” - (Respondent 3)*. Op de vraag welke middelen of instrumenten worden gebruikt om good governance in ontvangende landen te bevorderen, zegt respondent drie dat good governance een thema is binnen het Nederlandse beleid. Elke ambassade hoort hier activiteiten onder te doen aldus de respondent. Good governance zou je bijvoorbeeld in programma's kunnen verwerken. Uit de interviews blijkt dat goed bestuur deel uitmaakt van een integraal aspect van het ontwikkelingsprogramma. Er worden randvoorwaarden gesteld om goed bestuur in het land te kunnen bereiken. Voorbeelden hiervan zijn een redelijke administratief beheer en een transparante begroting.

Voorwaarden hulpbeëindiging

Op de vraag wat er wordt gedaan om de duurzaamheid van de opgebouwde resultaten te waarborgen en kapitaalvernietiging tegen te gaan zijn allereerst andere donoren benaderd met de vraag of zij de hulp voort kunnen zetten. Echter als die landen ook besluiten te vertrekken is er geen

ander alternatief. Verder werd er aangegeven dat er op dit moment geen alternatieven zijn als blijkt dat donorcoördinatie niet mogelijk is.

Respondent twee geeft aan dat een strategie, die ook wordt gebruikt om landen te bewegen zelf vorm te geven aan hulpprogramma's, ook de functie heeft van het aantrekken van welke resultaten met behulp van Nederlandse ondersteuning zijn gerealiseerd en waarom het van belang is dat landen zelf proberen op deze resultaten voort te borduren. Respondent vijf geeft echter aan dat er wel degelijk organisaties zijn die erg afhankelijk zijn van Nederlandse financiering en dat als de hulp beëindigd wordt en er geen andere donoren worden gevonden er een risico bestaat dat kapitaalvernietiging kan ontstaan. *"Hier hebben wij bij de exit strategie niet echt een oplossing voor"* - (Respondent 5). Wij hebben een inspanningsverplichting, maar wij kunnen andere donoren niet verplichten om de hulp over te nemen, aldus respondent drie. Het gevolg hiervan is dat als andere donoren besluiten geen programma's over te nemen, dat er geen andere mogelijkheden zijn. Respondent vier geeft aan dat er extra financiële injecties worden toegediend om de duurzaamheid in het proces te waarborgen. Daarnaast geeft deze respondent aan dat landen worden begeleid om businessplannen te maken.

Uit zes van de zeven interviews blijkt ook dat als de hulp beëindigd wordt, er een kans is dat de opgebouwde relatie met het land verloren kan gaan. Vier van de zeven respondenten waren van mening dat de hulprelatie tussen Nederland en het ontvangende land kan verslechteren als er na beëindiging van de bilaterale hulp geen contact meer worden onderhouden met de ontvangende landen. Deze respondenten konden echter geen concreet voorbeeld uit een exit strategie noemen waaruit blijkt dat Nederland na de hulpbeëindiging verdere relaties met het ontvangende land probeert te onderhouden. Respondent drie zegt dat ambassades vaak een brede functie hebben. Volgens deze respondent is het belangrijk om een andere relatie aan te gaan in het land om ervoor te zorgen dat er geen reputatieschade optreedt. De respondent geeft tijdens het interview het volgende voorbeeld; Nederland zou bijvoorbeeld met een land als Tanzania op andere gebieden kunnen samenwerken nadat de hulp is beëindigd. In landen waar Nederland helemaal wegtrekt, is het vaak moeilijk om de ontstane relatie te behouden.

"Op het moment dat wij vertrekken wordt de relatie toch anders. Juist nu dat je opgebouwde krediet als het ware zou kunnen verzilveren, ga je weg. Dat is zonde, maar ja het is een politiek afgewogen beslissing. Het zou echter misschien handig zijn met betrekking tot relaties te behouden wellicht toch in een aantal landen te blijven met een kleinere ambassade, met geen grootschalige ontwikkelingsprogramma's om de diplomatieke betrekkingen te blijven behouden" - (Respondent 3).

Respondent vijf geeft aan dat er regelmatig wordt overlegd met het ontvangende land om de opgebouwde relatie te waarborgen. De eerder genoemde communicatiestrategie speelt hierbij een belangrijke rol.

Op de vraag hoe de eerdere exit strategieën zijn uitgevoerd en hoe deze in de toekomst verbeterd kunnen worden geven drie respondenten identiek aan dat er voorheen sprake was van een duidelijke onderbouwing van waarom de exit strategie werd uitgevoerd. Het antwoord op het tweede gedeelte van de vraag leverde diverse antwoorden op. Eén van de drie respondenten gaf Zuid Afrika als voorbeeld, dat gelet op het bruto nationaal product(bnp) niet redelijk was om de hulp voort te zetten, in vergelijking met andere landen. Hier was al te voorzien dat het beëindigen van de hulp wellicht niet veel negatieve impact zou hebben op het land. De redenen die nu worden gegeven voor de afbouw van bilaterale hulp, zijn voornamelijk politieke redenen, zonder echt te letten op hoe het land ervoor staat. Dit zijn minder verdedigbare keuzes. Volgens respondent vier moet Nederland bij toekomstige exit strategieën meer toewerken naar het zogenoemde “graduation model”. Waarbij gelet wordt op de groei van het land en op basis hiervan de hulp wordt stopgezet. *“Dus dat je zegt dat een aantal landen heeft een sterk economische groei, er komen een grotere middenklasse, de armoede is minder. Misschien dat wij ons terug kunnen trekken op die landen waar dit geen issue is. En dan ook overleggen hoe zullen wij dit doen? Willen jullie dat de hulp meteen wordt stopgezet of moet dit liever gefaseerd gebeuren? Dus dat je dit ruim van tevoren aangekondigd”- (Respondent 4).*

Respondent zes geeft aan dat tussen het jaar 2000- 2005 werd besloten, geen hulp meer te verlenen een aantal landen. Nederland had toen meteen de bilaterale hulp beëindigd. Er was geen weloverwogen plan; als landen van de lijst afvielen werden programma’s ook meteen gestopt en liepen alle contracten af. Volgens deze respondent wordt daar nu iets bewuster mee omgegaan. Het is nu veel helderder naar landen toe wat ons beleid is. Wat beter kan worden gedaan is op een langer termijn hulp af te bouwen, gedurende een periode van 20 jaar. Daarnaast ook het tegengaan van vertrek van alle donoren in één keer. *“Dit zou een ideaal zijn, maar zo werkt de politiek helaas niet. Dit is en blijft onvoorspelbaar”- (Respondent 6).*

Een ideale exit strategie bestaat uit een proces waarbij ontvangende landen een bepaalde fase van ontwikkeling doorloopt, aldus respondent vier. Waarbij zowel donoren als de overheden in ontvangende landen rond de tafel gaan zitten en bekijken welk niveau donoren willen bereiken in ontvangende landen voordat ze vertrekken uit het land. *“Donoren zouden eigenlijk bij het maken van meerjaren plannen voor ontwikkelingssamenwerking al moeten kijken wanneer zij van plan zijn te vertrekken en welke doelen op dat moment bereikt moeten zijn voordat zij weggaan. Vind je nu dat je klaar bent om weg te gaan? Dit hebben wij nooit echt gedaan”- (Respondent 4).*

4.4.3 Medewerkers vanuit ontvangende landen

Er zijn drie respondenten benaderd, die zowel vanuit Nederland als in de ontvangende landen betrokken zijn geweest bij de exit strategie. De eerste respondent is een medewerker van stichting Edukans die in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken, samen met ontvangende landen vorm probeert te geven aan onderwijsprogramma’s.

De andere twee respondenten zijn lokale stakeholders vanuit Kenia die worden ingeschakeld via Edukans om de overheid en de bevolking in het ontvangende land klaar te maken voor de exit strategie. Ook zij geven vanuit hun expertise aan hoe vorm is gegeven aan de voorwaarden van good governance en hulpbeëindiging. Een van de drie respondenten die heeft meegewerkt aan de exit strategie in ontvangende landen. Kon de vragen acht, negen, tien, elf en dertien niet beantwoorden, omdat zij vanuit haar expertise niet betrokken was bij dit onderdeel (Zie bijlage 1).

Voorwaarden good governance

Op de vraag wat er onder een exit strategie wordt verstaan geeft één van de drie respondenten aan dat het belangrijk is dat er tijdig wordt aangegeven dat de exit er komt. Het is daarnaast belangrijk dat er lange termijn planningen worden gemaakt met betrekking tot het werven van donoren als blijkt dat ontvangende landen de hulpprogramma's niet zelf kunnen dragen. Het is belangrijk dat er niet ad hoc wordt gestopt met het verlenen van hulp. De respondent zegt hierover *“Maar goed, een exit strategie vloeit uit een soort werk relatie wat je met het ontvangende land al had in zo een land. Als er goed overleg is met de overheid, is je beleid vaak afgestemd op wat het land van je vraagt”*- (Respondent 1). De respondent neemt landen Benin en Jemen als voorbeeld, waar de bevolkingsdruk een deel van het probleem is van de hulpprogramma's met betrekking tot de onderwijssector. De respondent geeft aan dat dit wordt veroorzaakt door een deel van de vrouwen, door gebrek aan zelfbeschikking. Onderwijs is volgens deze respondent een belangrijk instrument om vrouwen zelf kennis bij te brengen, waardoor ze meer zeggenschap kunnen krijgen over hoeveel kinderen zij willen. De respondent begrijpt dan ook niet waarom in zulke landen de onderwijsprogramma's worden afgebouwd. De tweede respondent geeft aan dat een exit strategie gezien kan worden als een uitfasering proces die twee kanten kent. Aan de ene kant proberen wij als uitvoerende medewerkers, de financiële middelen die hulpprogramma's geleidelijk te reduceren. Tegelijkertijd proberen wij de lokale gemeenschap te trainen (capacity building) om deze projecten zelf over te nemen en de duurzaamheid hiervan te waarborgen. Uit bovenstaande bevindingen kan geconcludeerd worden dat medewerkers vanuit de ontvangende landen de exit strategie als een proces definiëren waarbij de hulpbeëindiging tijdig wordt aangekondigd. Daarbij is het belangrijk om de lokale bevolking te trainen om de duurzaamheid van de programma's zelf te waarborgen.

Op de vraag of ontvangende landen worden betrokken bij de exit strategie en hoe hun mening een rol spelen bij de exit strategie antwoordt respondent drie dat dit afhangt van de samenwerkingsrelaties in het land, of ontvangende landen bij de exit strategie worden betrokken. Er is in ieder geval wel sprake van afstemming over het moment van het stoppen met de hulp en wat Nederland kan doen om vervangende donoren te werven. Respondent twee geeft aan dat ontvangende landen wel betrokken zijn bij de exit strategie.

Het ontvangende land werd uitgenodigd om samen met Nederland na te denken over de mogelijkheden die er zijn om de exit een succesvol verloop te geven. De gesprekken hadden betrekking op wat er gebeurt met de huidige programma's, worden deze ook stopgezet omdat wij als ontvangende landen geen financiering meer zullen ontvangen? Wat zijn de mogelijkheden om de duurzaamheid te waarborgen.

Op de vraag hoe ontvangende landen worden bewogen om zelf vorm te geven aan de hulpprogramma's, geven de respondenten aan dat dit voornamelijk via capacity building plaatsvindt. Waarbij de lokale bevolking wordt getraind om de hulpprogramma's uiteindelijk zelf op te pakken. De tweede strategie die wordt gebruikt om ownership bij het ontvangende land te plaatsen is via "advocacy building". Dit houdt in dat de lokale gemeenschap probeert te lobbyen met de eigen overheid om bepaalde hulpprogramma's over te nemen. Het ministerie van onderwijs zou hier een belangrijke rol in kunnen spelen. Het is geen eenvoudig proces volgens de respondent, maar uiteindelijk werpt het zijn vruchten af. Daarnaast geeft deze respondent aan dat er veel nadruk wordt gelegd op good governance. Er zijn specifieke programma's die gericht zijn om good governance te promoten. Een voorbeeld hiervan is dat er aparte fondsen opzij zijn gezet om leerkrachten beter te trainen of te coachen. Daarnaast wordt er veel nadruk gelegd op capacity building.

Voorwaarden hulpbeëindiging

Op de vraag hoe kapitaalvernietiging kan worden tegen gegaan en duurzaamheid bevorderd kan worden, antwoordt respondent één dat dit met de huidige exit strategieën niet wordt gewaarborgd. Deze respondent neemt Burkina Faso als voorbeeld. Dit land is zelf ambitieus op het gebied van onderwijs, maar er is ook vastgesteld dat de millenniumdoelen op gebied van onderwijs in 2020 niet behaald zullen worden. Zij zijn dus erg afhankelijk van bilaterale hulp om de onderwijsprogramma's voort te zetten. Om de duurzaamheid van de programma's te waarborgen, moet Nederland in ieder geval de tijd nemen om de onderwijsprogramma's af te bouwen. De respondent bedoelt hiermee, dat als het niet lukt om andere donoren te werven, Nederland zich moet inspannen om ervoor te zorgen dat het land wel aanspraak kan maken op andere financieringsbronnen. *"Ook al is onderwijs geen prioriteit meer, dat wil niet zeggen dat de andere thema's verloren moeten gaan, of dat er geen verantwoordelijkheid meer wordt gedeeld voor de doelen"- (Respondent 1)*. Deze respondent wil hiermee duidelijk maken dat het niet meer mogelijk is om bij internationale mee te praten over het onderwijsthema. *"Dit is ook een frustratie voor ons, het lijkt maar niet door te dringen aan de politiek dat er echt een financiële crisis is"*, aldus respondent één.

Op de vraag wat dit kan betekenen voor de opgebouwde relatie met het ontvangende land, geeft respondent drie aan dat dit een negatieve invloed kan hebben op de opgebouwde relatie. Vooral

omdat Nederland volgens haar een belangrijke en toegewijde donor was en het verbazingwekkend is dat zij zich ineens in een paar jaar terugtrekken.

Respondent twee zegt in het geval van Kenia dat de opgebouwde relatie zeker niet verloren zal gaan. Dit heeft te maken met het uitwisselingsprogramma dat met Nederland plaatsvindt. *“Ondanks dat de financiering steeds minder wordt en uiteindelijk zal stoppen, denk ik dat de relatie juist steeds sterker wordt door het uitwisselingsprogramma” – (Respondent 2)*. De leerkrachten/studenten die hieraan deelnemen delen informatie met elkaar over hoe de mogelijke knelpunten in het onderwijs kunnen worden voorkomen. Hier heeft een land als Kenia heel veel baat van en blijft de relatie met Nederland in stand.

Op de vraag hoe de eerdere exit strategieën zijn uitgevoerd en wat de voor –en nadelen zijn vergeleken met de huidige, geeft respondent twee aan dat de eerdere exit strategieën niet participatief waren. De informatie betreffende het binnen drie maanden stopzetten van de financiering, werd toen rechtstreeks vanuit brieven gecommuniceerd. Er werd niet veel uitleg gegeven over de reden van exit. Maar na 2011 werd er meer ruimte gegeven voor discussie en meer participatie. Volgens deze respondent moet de toekomstige exit vooral een duidelijk plan bevatten. Dit plan moet toelichten hoe donoren de hulp zullen beëindigen en met name hoe zij ontvangende landen kunnen bewegen om ervoor te zorgen dat de resultaten en de activiteiten die zijn verricht niet verloren zullen gaan.

4.5 Analyse

4.5.1 Voorwaarden good governance

Accountability

Volgens Bovens(2005) is accountability een proces van interactie en uitwisseling van informatie tussen de accountee(donorland) en accountor(ontvangende land). Accountability heeft drie doelen, namelijk het democratisch perspectief, constitutioneel perspectief en learning perspectief. Waarbij verantwoordelijkheid van beide kanten aanwezig moet zijn.

Medewerkers Buitenlandse Zaken

Uit de interviews blijkt dat er pogingen worden gedaan om mutual accountability tot stand te laten komen. Het is echter niet duidelijk in hoeverre de accountability daadwerkelijk aanwezig is. Drie van de zeven respondenten geeft aan dat het belangrijk is dat er samen met ontvangende landen afspraken worden gemaakt om de hulp uit te faseren. Dit spreken de respondenten weer tegen door aan te geven dat de exit plan al vaststaat en donoren voornamelijk de “grote” beslissingen nemen. Vijf van de zeven geïnterviewde beleidsmedewerkers konden niet concreet aangeven hoe ontvangende landen betrokken worden om mee te denken aan de vormgeving en uitvoering van de exit strategie.

Dit aspect geeft aan in hoeverre het verantwoordelijkheidsgevoel met name bij de ontvangende landen ontbreekt oftewel niet zichtbaar is. Een respondent geeft aan: *“in principe zijn wij zelf verantwoordelijk voor onze exit (Respondent 1)”*.

Medewerkers ontvangende landen

Uit de empirie blijkt dat ontvangende landen vooral via capacity building worden bewogen om vorm te geven aan de eigen hulpprogramma's. Hierbij wordt de lokale bevolking getraind om de hulpprogramma's zelf op te pakken. Daarnaast zegt respondent één dat de lokale gemeenschap de eigen overheid benadert om bepaalde hulpprogramma's over te nemen. Donoren spelen hier geen rol in. De interactie en uitwisseling van informatie tussen ontvangend land én donorland is beperkt. Respondent vier geeft aan dat als een donorland besluit om de bilaterale hulp stop te zetten, dat het idealiter een afspraak zou zijn die je samen met je partners maakt, in dit geval de ontvangende landen.

Daarnaast ligt het verantwoordelijkheidsgevoel tijdens de exit voornamelijk bij donorlanden en na de exit voornamelijk bij de ontvangende landen. Bij mutual(horizontale) accountability(Dijkstra, Loozekoot, 2013) horen beide partijen gedurende het proces van uitfasering verantwoordelijk te zijn voor het proces, zodat met name ontvangende landen kunnen leren hoe zij de hulpprogramma's vorm kunnen geven. Uit de interviews met medewerkers uit de ontvangende landen blijkt wel dat ontvangende landen uit zichzelf op zoek gaan naar andere partners om de resultaten die met de Nederlandse hulp is opgebouwd verder voort te zetten.

Legitimacy & Voice

Legitimacy & voice benadrukt de stem die deelnemende actoren in het proces hebben(Woods, 1999). Het gaat hier om de meningen van de actoren over het proces en wat ermee wordt gedaan. In dit geval wordt gekeken of ontvangende landen een stem hebben in het gehele proces.

Medewerkers Buitenlandse Zaken

Uit onderzoek blijkt dat de mening van de ontvangende landen met betrekking tot de exit strategie niet van toepassing is. Gezegd wordt dat ontvangende landen machteloos staan met betrekking tot het besluit om de hulp te beëindigen. Wel wordt er met het land bekeken welke mogelijke alternatieven er zijn nadat de hulp is beëindigd. Hieruit blijkt dat de mening van ontvangende landen geen rol spelen. De exit strategie is in principe een besluit dat vaststaat en waar donorlanden geen invloed meer op hebben.

Medewerkers ontvangende landen

De exit strategie wordt wel met ontvangende landen afgestemd en er wordt besproken wat Nederland zal doen om vervangende donoren te werven.

Daarnaast probeert Nederland met betrokken partijen uit te vinden welke mogelijkheden er zijn om de exit succesvol te laten verlopen. De gesprekken die Nederland met de ontvangende landen voert gaan met name over de manier waarop de duurzaamheid van de hulpprogramma's gewaarborgd kunnen worden.

Op de vraag of landen worden betrokken bij de exit strategie en hoe hun mening een rol spelen bij de exit strategie, zegt respondent twee uit de ontvangende landen dat dit afhankelijk is van de samenwerkingsrelaties in het land. Er is in ieder geval wel sprake van afstemming over welk moment de hulp wordt beëindigd en wat Nederland kan doen om vervangende donoren te werven. Respondent twee geeft aan dat zij wel betrokken zijn geweest bij de exit strategie. Allereerst werden zij uitgenodigd om samen met Nederland te kijken wat de mogelijkheden zijn om de exit succesvol te laten verlopen. De gesprekken hadden betrekking op wat er gebeurt met de huidige programma's, worden deze ook stopgezet omdat wij geen financiering meer zullen ontvangen? Wat zijn de mogelijkheden om de duurzaamheid te waarborgen.

Vier van de zeven respondenten vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken geeft aan dat de mening van ontvangende landen vaak niet van toepassing is. Daarnaast geven deze respondenten aan dat als donoren ineens uit een land vertrekken dit het ontvangende land veel pijn kan bezorgen. Zij worden geïnformeerd over de exit, maar het blijkt niet uit de interviews wat er met hun stem/weerwoord wordt gedaan. *“Het plan staat al vast. Natuurlijk probeer je samen met een overheid te zoeken naar alternatieven”- (Respondent 3).*

Hieruit kan geconcludeerd worden dat er aan de Legitimacy & Voice principe deels is voldaan. Respondenten vanuit ontvangende landen geven aan dat zij wel de mogelijkheid hebben om te laten weten wat zij van de exit vinden, echter weten zij ook dat de exit al vaststaat en dat in sommige gevallen, donorlanden afwijken van het originele plan. Dit komt echter zelden voor. Een respondent uit ontvangende landen voegt hier nog aan toe: *“Normally communication that the MFS2(bilateral aid) programme would be stopped, came unexpected. We had not expected a reduce of the funding. This was a shock and disappointing for us. When communication is suddenly, without being planned for, it affects the education programme negatively”.* Aldus respondent twee, die heeft meegewerkt aan de exit strategie in de ontvangende landen.

Direction

Uit de theorie blijkt dat de direction toewerkt naar het bereiken van resultaten op de lange termijn (Amos et al., 2003), waarbij de ontwikkeling van good governance wordt gewaarborgd. De empirie vertelt ons dat good governance deel uitmaakt van ontwikkelingshulp, maar niet zozeer een onderdeel is van de exit strategie. Echter zegt een medewerker vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat als een land voldoet aan goed bestuur dit de exit strategie zal vergemakkelijken. Maar dat dit geen onderdeel is van de exit strategie.

Dit is meer een onderdeel bij het verlenen van bilaterale hulp. Hiermee blijkt dat het lange termijnvisie met betrekking tot good governance, tijdens de exit strategie niet veel aandacht krijgt. Wel probeert Nederland als donorland, tijdens de planning van de exit strategie aan de langer termijn te denken, door middel van de werving van nieuwe donoren. In de praktijk blijkt dat het werven van nieuwe donoren niet werkt.

Participatie

De exit strategie wordt door de donoren zelf uitgevoerd. Dit houdt in zelf zorgdragen voor het ontwerp en de uitvoering hiervan. Ontvangende landen worden wel betrokken als het besluit al is genomen of het ontwerp al vaststaat, echter bleek niet uit de empirie hoe ontvangende landen meewerken aan de uitvoering van de exit. Volgens Woods(1999) heeft de participatie van alle betrokken partijen een positief effect op het eindresultaat. Als wij de theorie in de praktijk brengen betekent dit dat zowel ontvangende landen én donoren gezamenlijk moeten meedenken over het ontwerp van de exit strategie en de gezamenlijke uitvoering hiervan.

“De praktijk is natuurlijk dat de exit veel vaker vanuit de donor zelf wordt gedefinieerd. Dus dat die om allerlei redenen besluit van nou ja, wij willen stoppen met ontwikkelingssamenwerking”- (Respondent 3). Uit de empirie blijkt dat deels aan het participatie proces is voldaan. Ontvangende landen worden met name betrokken als donoren zelf geen middelen tot hun beschikking hebben om de duurzaamheid van de ontwikkelprogramma's te waarborgen. Het is niet duidelijk hoe ontvangende landen zelf een onderdeel uitmaken van de exit strategie. Zij worden met name geïnformeerd en gevraagd om eventuele input, waarbij niet duidelijk is wat hiermee wordt gedaan.

Procedurele Fairness

De exit strategie wordt zowel mondeling als schriftelijk gecommuniceerd aan ontvangende landen. Bij de exit strategie in Nicaragua is bijvoorbeeld veel aandacht besteed aan de communicatie van de hulpbeëindiging. Hierbij werd de nadruk voornamelijk gelegd op de positieve resultaten die zijn geboekt. In Nicaragua hebben de medewerkers van de Nederlandse ambassade geprobeerd om de lokale bevolking te bereiken via verschillende communicatiemiddelen, zoals social media, het uitprinten van boekjes om hen inzicht te geven van wat er staat te gebeuren. De voordelen hiervan was volgens een respondent dat dit veel transparantie biedt in het proces dat gaat komen en welke mogelijkheden het land heeft als de hulp beëindigd wordt.

Procedurele fairness heeft betrekking op de transparantie gedurende de exit strategie(Woods, 1999). Uit de empirie blijkt dat hier veel aandacht aan wordt besteed, Nederland probeert de ontvangende landen zo goed mogelijk op de hoogte te houden als het besluit van hulpbeëindiging wordt genomen. Hetzij via social network, via informele én formele organisaties zodat de gehele bevolking op de hoogte is van wat er staat te gebeuren en welke mogelijke gevolgen dit met zich meebrengt.

4.5.2 Strategieën om good governance te bevorderen in ontvangende landen

Uit de theorie blijkt dat er vier strategieën worden gebruikt om good governance te bevorderen in ontvangende landen. Uit de empirie zijn drie van deze strategieën naar voren gekomen. Nederland probeert de ownership in ontvangende landen te vergroten door gebruik te maken van capacity building. Dit houdt in het geven van trainingen om bepaalde vaardigheden in het land te genereren en het bevorderen van transparantie.

De selectivity en conditionally strategy kwamen tijdens de interviews ook aan bod. Hieruit bleek dat als ontvangende landen de gestelde doelen niet kunnen behalen, sancties worden opgelegd met als gevolg de beëindiging van de bilaterale hulp. Echter wordt deze strategie niet zozeer gebruikt om good governance te bevorderen in het land of om de hulpafhankelijkheid in ontvangende landen te reduceren. Een van de zeven medewerkers werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken zegt hier het volgende over: *“Er worden wel een aantal criteria/voorwaarden gesteld aan de hulp. Zoals opgeleide leraren, speciaal onderwijs. Dit is echter niet heel conditioneel voor de hulp, het is meer in de dialoog dat je gezamenlijk kijkt wat de onderwijsproblematiek is en wat is het slimste om te doen. Het is niet zo dat wij de hulp zullen stopzetten als hier niet aan wordt voldaan. Er zijn echter programma’s die worden afgebouwd, omdat dit niet succesvol zijn verlopen. Echter gebeurt dit niet zo snel bij gehele onderwijsprogramma’s, vanwege de voortdurende gesprekken die er gevoerd worden”- (Respondent 4).*

De persuasion strategy werd tijdens de interviews niet aangehaald. Er wordt wel gecommuniceerd met het ontvangende land, maar niet gericht op het bevorderen van good governance. Om deze reden is niet aan deze strategie voldaan.

4.5.3 Voorwaarden hulpbeëindiging

Medewerkers Buitenlandse Zaken

Uit de empirie blijkt dat Nederland als donorland, andere donoren probeert te werven om op deze wijze kapitaalvernietiging tegen te gaan en de duurzaamheid te bevorderen als zij vertrekken. Echter als er geen andere donoren worden gevonden, om de opgebouwde resultaten voort te zetten, blijven er geen alternatieven meer over. Drie van de zeven respondenten werkzaam bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken geven aan dat als er na de hulpbeëindiging geen contacten meer worden onderhouden met de ontvangende landen, de opgebouwde relatie verloren kan gaan. Echter bleek niet uit de interviews hoe Nederland dit aspect in haar beleid betreft, zodat de opgebouwde relatie gewaarborgd kan worden. Als de donorcoördinatie mislukt, heeft dit nadelige gevolgen voor de duurzaamheid van de opgebouwde resultaten. De bovenstaande bevindingen vertellen ons dat Nederland probeert om kapitaalvernietiging tegen te gaan, door andere donoren te werven, maar als blijkt dat dit niet gaat lukken, zijn er geen alternatieven meer om de duurzaamheid van de ontwikkelprogramma’s te waarborgen.

Drie van de zeven respondenten, kaarten aan dat de al eerdere uitgevoerde exit strategieën niet zo slecht is. Er was vroeger een betere onderbouwing van waarom hulp werd beëindigd. Zij geven aan dat de redenen achter de hulpbeëindiging met name politieke afwegingen zijn en weinig tot geen rekening wordt gehouden met de ontwikkeling in het land zelf. Een ander respondent geeft aan dat de exit strategie van nu duidelijker vergeleken met de strategieën die in het jaar 2000-2005 zijn gehouden. Landen weten nu veel beter waar ze aan toe zijn.

Wat volgens deze respondenten beter gedaan kan worden is het afbouwen van hulp verdeeld over een langer termijn. Dit houdt in dat de afbouw van hulp verspreid wordt over een periode van 20 jaar en daarnaast ook het gelijktijdig vertrek van donoren wordt tegengehouden. Uit de empirie kan geconcludeerd worden dat de exit strategie verbeterd kan worden door meer aandacht te besteden aan de betrokkenheid van ontvangende landen en ook aandacht te besteden aan de ontwikkeling van de ontvangende landen, voordat er wordt besloten de bilaterale hulp te beëindigen.

Medewerkers ontvangende landen

De drie respondenten uit ontvangende landen vinden niet dat er met de huidige exit strategieën kapitaalvernietiging wordt tegen gegaan. Om de duurzaamheid te waarborgen, zijn zij van mening dat Nederland langer de tijd moet nemen om de onderwijsprogramma's af te bouwen. Dit kan per land verschillen. Daarnaast zegt een van de drie respondenten dat als donoren in samenwerking met het ontvangende land niet lukt om andere donoren te werven om de hulp voort te zetten, dat Nederland zich moet blijven inspannen om ervoor te zorgen dat het ontvangende land wel aanspraak kan maken op andere financieringsbronnen. Uit de empirie blijkt wanneer Nederland na de hulpbeëindiging de contacten niet volledig afbreekt, dit een positief effect heeft op de relatie met het land. Dit kan in de vorm van uitwisselingsprogramma's op het thema onderwijs.

Daarnaast vinden deze respondenten dat de eerdere exit strategieën niet participatief waren. De informatie werd toen rechtstreeks vanuit brieven gecommuniceerd en de financiering werd binnen een periode van drie maanden stopgezet. Zij geven aan dat er na 2011 meer ruimte kwam voor discussie en participatie. Zij vinden dat de toekomstige exit strategie vooral een duidelijk plan moet bevatten dat toelicht hoe donoren de hulp willen beëindigen en vooral hoe zij ontvangende landen kunnen bewegen om ervoor te zorgen dat de resultaten niet verloren zullen gaan.

Geconcludeerd kan worden dat zowel vanuit de perspectieven van ontvangende landen en donorlanden gesteld kan worden dat de donorcoördinatie niet altijd gewaarborgd kan worden. Zowel donor –en ontvangende landen proberen andere donoren te werven om samen de opgebouwde resultaten voort te zetten, echter lukt dit niet altijd. Dit kan een nadelig effect hebben op de duurzaamheid en het tegen gaan van kapitaalvernietiging.

Daarnaast is de kans op reputatieverlies groter als Nederland na het beëindigen van de bilaterale hulp geen verdere contacten onderhoudt met het land. Een respondent uit de ontvangende landen zegt hier het volgende over: *“Ook al is onderwijs geen prioriteit, dat wil niet zeggen dat de andere thema’s verloren moeten gaan, of helemaal geen aandacht krijgen of niet verantwoordelijk meer is voor de doelen. Dit wil toch niet zegen dat je bij internationale fora niet meer kunt meepraten over dat thema”*- (Respondent 1).

4.6 Conclusie

Uit de empirie blijkt dat Nederland een verantwoorde exit strategie uitvoert. Dit houdt in dat zij de exit strategie met zo min mogelijk negatieve gevolgen tot stand probeert te laten verlopen. Door bepaalde aspecten van good governance en hulpbeëindiging in de strategie te implementeren. Echter toont dit onderzoek dat er niet aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Zo zien wij dat er deels aan de accountability wordt voldaan, omdat het verantwoordelijkheidsgevoel tijdens de uitvoering van de exit strategie voornamelijk bij donorlanden ligt. Daarnaast is de betrokkenheid vanuit het ontvangend land voornamelijk passief. De communicatie & transparantie gedurende het proces is merkbaar. Ontvangende landen worden vooraf geïnformeerd over de exit en krijgen inzicht in de gemaakte plannen. Nederland probeert de kapitaalvernietiging van de ontwikkelprogramma’s tegen te gaan, door andere donoren in te schakelen. Echter toont dit onderzoek aan dat er geen alternatieven zijn om de duurzaamheid van de programma’s voort te zetten.

5 Bevindingen in drie Europese landen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de drie Europese landen Zweden, Noorwegen en Denemarken centraal. In de paragrafen 5.2 tot en met 5.3 wordt aangegeven hoe deze landen good governance in hun beleid betrekken. Vervolgens wordt per (donor)land de exit strategieën in de ontvangende landen Eritrea, Botswana, India en Zuid Afrika. De exit strategieën in de drie Europese landen wordt vergeleken met de exit strategie die vanuit Nederland uitgevoerd is. Vervolgens worden de exit strategieën geanalyseerd met behulp met de voorwaarden van good governance en de voorwaarden van hulpbeëindiging. Aan de hand van de bevindingen worden conclusies getrokken. Alle bevindingen met betrekking tot de exit strategie zijn door middel van een gezamenlijke evaluatie van de drie Europese landen tot stand gekomen. In Zweden is dit vanuit de organisatie Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), in Denemarken is dit de Danish International Development Agency (Danida), in Noorwegen de organisatie Norwegian Agency for Development cooperation (Norad) en in Nederland Ministry of Foreign Affairs (MoFa).

Daarnaast zijn er twee evaluatoren aangewezen in de ontvangende landen waar de exit strategie is uitgevoerd. In elk van de ontvangende landen, werd de ambassade als vertegenwoordiger van het land gezien en werden de meeste vragen aan hen voorgelegd (Slob & Jerve, 2008).

5.2 Zweden en good governance

De Zweedse Rijksdienst SIDA, was een van de eerste donoren betrokken bij projecten die “making government work” tot doel hadden. Zweden heeft als centrale doelstelling om de levenssituatie van de armen met ontwikkelingshulp te verbeteren (WRR, 2001). De prioriteiten van SIDA liggen bij het bevorderen van de rechtsstaat, door samenwerking met het maatschappelijk middenveld. De versterking van de interactie tussen beide partijen is daarbij noodzakelijk.

Zweden wil met zijn beleid de levenssituatie van de armste verbeteren (Hoebink, 2001) en heeft zes doelstellingen gesteld om dit te bereiken. Onder deze zes doelstellingen vallen de verbetering van de vredesopbouw, het bevorderen van democratische ontwikkeling, mensenrechten en het bevorderen van good governance. Zweden probeert invulling te geven aan good governance door onder andere corruptiebestrijding. Volgens Zweden is het belangrijk om twee principes in balans te houden om good governance te bereiken. Enerzijds is dit het principe van ownership. Dit houdt in dat het ontvangende land beslissende invloed heeft over de Zweedse steun. Anderzijds is dit het principe van transparantie. Dit heeft betrekking op de transparantie van bepaalde procedures om corruptie tegen te gaan. Onder de term “democratic governance” heeft de Zweedse overheid een aantal projecten opgebouwd gericht op institutieopbouw. Onder institutieopbouw wordt verstaan financieel management, management van publieke instellingen, waarbij ook trainingscapaciteit voor ambtenaren en lokaal bestuur wordt ontwikkeld.

5.3 Noorwegen en good governance

Het begrip good governance neemt geen belangrijke plaats in de jaarverslagen van de Noren. Dit betekent echter niet dat zij hier geen aandacht aan besteden. De Noren baseren de selectie van landen, sectoren en doelgroepen op het armoedecriterium (Hoebink,2001). Volgens de Noren kan hulp het meest effectief zijn, als dit op landen wordt geconcentreerd die hun bereidheid tonen om indien nodig politieke, economische en sociale veranderingen door te voeren. Het land moet ook respect hebben voor de mensenrechten. Noorwegen beoefent good governance door verkiezingen voor parlementen en lokale overheden met financiële middelen te ondersteunen. De Noren bemiddelen daarnaast in conflicten. Via Noorse advocatenorganisaties, wordt aandacht besteed aan de mensenrechten in ontvangende landen.

5.4 Denemarken en good governance

Denemarken richt zich onder andere op de kwaliteit van beleid en bestuur(Hoebink, 2001). Ondanks dat het begrip good governance niet expliciet in Deense rapporten worden genoemd, blijkt in de uitvoering van hun ontwikkelingsbeleid dat er wel degelijk geprobeerd wordt om good governance in hun beleid te betrekken. Dit blijkt uit de partnerschappen die Denemarken aangaat met de ontvangende landen en door het bevorderen van ownership in de ontvangende landen(Virby,2009).

5.5 Exit strategie in vier Europese landen

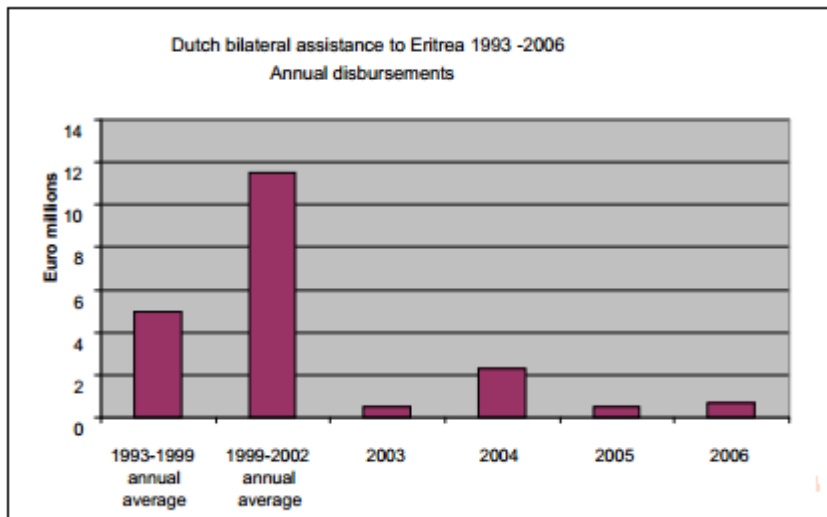
5.5.1 Inleiding

De case study over Eritrea schetst hoe de vier donoren, Nederland, Denemarken, Zweden en Noorwegen zijn omgegaan met de beëindiging van de hulprelaties. Ondanks dat de vier donoren “like-minded” waren over de wijze waarop de hulprelaties vorm moesten krijgen en hoe zij het ontwikkelingsbeleid wilden uitvoeren, bleek dat de manier of insteek waarop de hulprelaties zijn ontstaan en afgebouwd erg verschillende zijn(Slob & Jerve, 2008). In deze paragraaf wordt per land aangegeven hoe de hulprelaties zijn ontstaan en op welke thema’s donoren ondersteuning boden en hoe de afbouw van deze thema’s tot stand zijn gekomen. Vervolgens wordt per land aangegeven in hoeverre zij rekening hebben gehouden met de voorwaarden die in het conceptueel model zijn weergegeven.

5.5.2 Nederland en exit strategie in Eritrea

Nederland ondersteunt Eritrea op vier sectoren, namelijk governance, landbouw, visserij en onderwijs. De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Eritrea startte in 1993. In 2001 voerde de overheid in Eritrea gesprekken met Nederland om meer aandacht te besteden aan de onderwijssector en om good governance in het land te bevorderen.

Nederland verdubbelde de uitgaven daarna voor een aantal jaar, door noodzakelijke hulp die via VN-organisaties aan het land geboden werd. In 2003, bleef het Nederlandse budget op acht miljoen euro staan, dit kwam doordat er volgens de Nederlandse autoriteiten (Slob, Jerve, 2008) geen verbetering zat in de Eritrese politiek. Daarna daalde de uitgaven voor ontwikkelingshulp steeds meer en werd langzamerhand toegewerkt naar het afbouwen van de hulprelatie.



Figuur 3: Nederlandse bilaterale hulpfondsen (Slob & Jerve, 2008:146)

Nederland besloot om haar bilaterale hulp in Eritrea binnen vier jaar te beëindigen. Uit de evaluatie uitgevoerd door de vier Europese donoren blijkt dat Nederland geen concrete exit plan had (Slob & Jerve, 2008). Sinds 2002, geeft Nederland steeds minder hulp aan Eritrea. Dit is echter niet voortgekomen uit een vooraf opgesteld plan, maar door omstandigheden ontstaan. Dit blijkt uit de jaarlijkse planning/activiteiten die Nederland formuleert. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de afschaling onbewust is gedaan. Nederland heeft nooit een ambassade opgezet in Botswana. Vanaf 1973 zijn de meeste activiteiten opgezet door de Stichting Nederlandse Vrijwilligers (SNV) een Nederlandse NGO. In 1999 heeft SNV 12.300 euro besteed aan hulpprogramma's en in 2000 werd hier 64.000 euro aan besteed. Het is Nederland niet gelukt om een concreet exit plan en good governance projecten op te stellen. Nederland liet de Ngo's een grotere rol spelen via multilaterale hulp, om het beëindigen van de hulprelatie een goede afloop te geven. Echter ook deze aanpak is niet gelukt of succesvol gebleken. Het idee hierachter was niet om de hulp te verminderen maar om de hulp via een andere weg te laten lopen. Desondanks blijkt dat de multilaterale organisaties minimaal zijn of dat de projecten niet lopen.

Op 16 oktober 2007 is door het ministerie van Buitenlandse zaken besloten om de hulprelatie met Eritrea binnen vier jaar te beëindigen. Als reden is gegeven dat Nederland niet erin geslaagd is om een partnerschap op te bouwen met Eritrea. Uit de evaluatie blijkt dat dit onder andere met een aantal politieke factoren te maken heeft.

Nederland begon in 2002 al met het afschalen van de (financiële) ondersteuning aan Eritrea. Dit was onbewust ontstaan en was niet een vooraf geplande strategie. Het is Nederland daarnaast ook niet gelukt om meer ondersteuning te bieden aan de onderwijssector, dit bleek uit de niet succesvolle Education Development Programme(ESDP) in samenwerking met de overheid van Eritrea. Het is daarnaast ook niet gelukt om good governance projecten op te zetten. Om deze reden had Nederland haar benadering jegens de hulprelatie veranderd naar “not less development cooperation but different development cooperation” (Jerve & Slobbe,2008:151). Voortaan zou de hulp verlopen via Ngo’s. De verandering in de aanpak van de hulp ondersteuning was niet gecommuniceerd aan Eritrea en zij zijn volgens de evaluatie ook niet akkoord gegaan met het besluit. Deze nieuwe aanpak van Nederland bleek niet succesvol te zijn(Jerve & Slob, 2008). Hulpverlening via Ngo’s kwam stil te liggen.

De eerste stap van het conceptueel model bevat de voorwaarden voor good governance. Als wij naar de Nederlandse exit strategie in Eritrea kijken, valt op dat een aantal aspecten niet meegenomen zijn in de exit strategie. Allereerst ontbreekt de legitimacy en voice in het gehele proces. In de evaluatie blijkt dat toen Nederland haar bilaterale werkwijze veranderde, dit niet werd gecommuniceerd aan Eritrea. In de evaluatie wordt gesteld: “*The shift in policy was also not communicated to or agreed on by the partner country*”(Jerve & Slob, 2008:151). Nederland had vooraf geen concrete exit strategie geformuleerd. Hierbij is geen rekening gehouden met wat de hulpbeëindiging op langer termijn voor het land kan betekenen en wat Nederland als donorland samen met Eritrea kan doen om mogelijke negatieve gevolgen tegen te gaan. Uit de interviews die met focusgroepen zijn gehouden met betrekking tot de uitfasering van bilaterale hulp in Eritrea is geconcludeerd: “*Since 2002, the Dutch have scaled down their support to Eritrea, but this is considered to be more circumstantial than part of a planned exit strategy*”(Jerve & Slob, 2008:151). Hieruit kan geconcludeerd worden dat er niet voldaan is aan het onderdeel direction, waarbij de lange termijn van belang is.

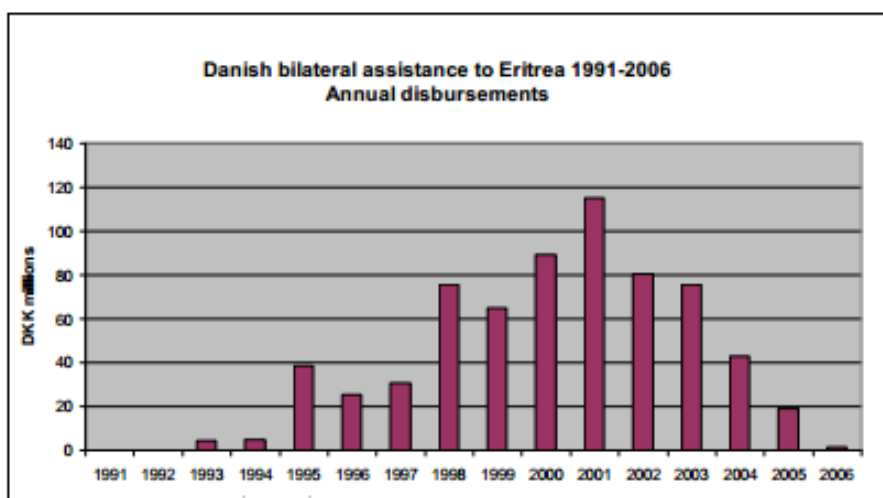
De accountability en participatie zijn deels zichtbaar in het proces. Uit de evaluatie blijkt hoe Nederland samen met de Eritrese overheid probeert samen te werken om meer ondersteuning aan de onderwijssector te bieden. Dit blijkt uit het Education Development Programme(ESDP) dat is opgezet in samenwerking met de Eritrese overheid. Op deze wijze probeert Nederland als het ware ook de accountability(verantwoordelijkheid) onder de lokale overheid te vergroten. Ondanks dat de samenwerking uiteindelijk niet succesvol is verlopen, heeft Nederland dit wel tijdens de uitvoering van de exit strategie geprobeerd mee te nemen.

De tweede stap van het conceptueel model bevat de voorwaarden bij vertrek uit ontvangende landen. Het is opmerkelijk dat Nederland in zijn exit strategie niet aangeeft wat er gebeurt met hulpprogramma’s in de onderwijssector.

Uit de evaluatie blijkt dat de verandering in aanpak van de hulpondersteuning niet succesvol is gebleken, echter wordt er nergens aangegeven in hoeverre Nederland dit wil verbeteren, om ervoor te zorgen dat de eerdere behaalde resultaten niet verloren zullen gaan. De duurzaamheid wordt in het proces niet gewaarborgd, evenals de donorcoördinatie en de stappen die worden genomen om ervoor te zorgen dat er geen reputatieschade ontstaat.

5.5.3 Denemarken en exit strategie Eritrea

In 1993 ontstond de hulprelatie tussen Denemarken en Eritrea (Slob & Jerve, 2008). In 1996 werd er aan de sectoren landbouw en onderwijs meer prioriteit gegeven. Denemarken gaf daarnaast ook steun aan de juridische sector. Denemarken had een dertienjarige onderwijsprogramma ontworpen, om het onderwijs in Eritrea te verbeteren. Dit programma bestond uit drie fasen, waarin de eerste fase bestond uit ondersteuning voor drie jaar en de laatste twee fasen ondersteuning voor een periode van vijf jaar in de onderwijssector. De laatste fase kon niet bereikt worden, vanwege het exit besluit. In de laatste fase concentreerde Denemarken zich voornamelijk op “capacity building” wat voornamelijk bestond uit het geven van trainingen aan het technisch -en beroepsonderwijs. Ook voor de landbouwsector was een dergelijk programma voorgesteld, maar dan verdeeld in twee fasen elk voor een periode van vijf jaar. Vanwege het exit besluit werd maar één fase voltooid.



Figuur 4. Deense bilaterale hulp aan Eritrea (Slob & Jerve, 2008:145)

De bilaterale hulprelatie tussen Denemarken en Eritrea gedurende de periode 1993 tot 2002 werd door de Eritrese overheid als uitstekend ervaren. Dit blijkt uit de gesprekken gevoerd met de Eritrese ambassade. De lange termijn hulp aan de onderwijssector werd gezien als een vorm van oprechte partnerschap, het Ministerie van Onderwijs in Eritrea was verantwoordelijk voor de implementatie van het programma en dit gebeurde met minimale interventie van buitenlandse technische adviseurs.

De Deense exit besluit werd genomen tijdens een kabinetswisseling in november 2001. De beslissing om de bilaterale hulp te beëindigen kwam aan als een verrassing. Denemarken was wegens de bezuinigingen genoodzaakt om de hulprelatie te beëindigen. De Eritrese overheid verzette zich niet tot het genomen besluit, maar accepteerde dit als een voldongen feit. Om de schade te beperken, besloot Denemarken geen nieuwe programma's op te zetten, maar de eerdere afspraken met betrekking tot de al opgestarte programma's na te komen. Alle programma's in de sectoren waarvoorheen hulp aan werd geboden, werden daarnaast met twee jaar verlengd. Het is niet duidelijk hoe Denemarken Eritrea heeft betrokken bij het ontwerpen en uitvoeren van de exit strategie. Evenals de voice en legitimacy, performance en direction gedurende het proces. Wij zien echter wel dat de Denen met behulp van capacity building vorm proberen te geven aan de accountability. Door geleidelijk de verantwoordelijkheid bij Eritrea te leggen en door het verlengen van hulpprogramma's wordt de duurzaamheid gewaarborgd en kapitaalvernietiging tegen gegaan. Denemarken neemt echter geen maatregelen om eventuele reputatieschade te beperken.

5.5.4 Deelconclusie

Uit de evaluatie blijkt dat Eritrea op zoek was naar een duidelijk partnerschap nadat de bilaterale hulp was beëindigd. In tegenstelling tot Nederland heeft Denemarken wel hierop gereageerd door partnerschappen aan te gaan om de thema's landbouw en onderwijs te blijven ondersteunen. Eritrea was erg ontevreden over de exit strategieën van Zweden, Nederland en Denemarken. Met name de exit strategie van Denemarken waarbij het besluit als onverwachts aankwam. Dit werd door Eritrea beschouwd als een schending van het vertrouwen dat tussen beide landen was ontstaan. Aangezien beide partijen een oprechte partnerschap hadden opgebouwd sinds 1996.

5.6 Exit strategie Botswana

5.6.1 inleiding

Deze analyse geeft weer hoe de exit strategieën van de vier donorlanden zijn verlopen in Botswana. Op 1966 werd Botswana onafhankelijk verklaard (Slob & Jerve, 2008). Botswana behoorde tot een van de armste landen in de wereld. Maar bnp groeit sinds de jaren '70 elk jaar met 6 procent. Uit de evaluatie blijkt dat Botswana opmerkelijke vorderingen heeft geboekt in de onderwijssector. Soortgelijke vorderingen zijn ook in de gezondheidszorg geboekt. In de jaren '70 en '80 stond Botswana bekend om zijn lage corruptie en viel de financiële hulp binnen het budget van de donoren. Het Botswanaanse Ministerie van Financiën heeft de donoren op een effectieve manier gecoördineerd, door hen op specifieke sectoren in te delen. In de volgende paragrafen wordt aangegeven hoe de vier donorlanden de exit strategie hebben uitgevoerd.

5.6.2 Nederland exit strategie in Botswana

De Nederlandse exit strategie ging er anders aan toe dan in Zweden, Noorwegen en Denemarken. Nederland had geen concreet bilateraal ontwikkelingsprogramma en heeft daarnaast nooit een ambassade of een bilateraal hulpondersteuning gevestigd in het land. Vanaf 1973 vinden de Nederlandse activiteiten via een Nederlandse NGO Stichting Nederlandse Vrijwilligers(SNV). In 1999 werd via deze organisatie 123.000 euro en later 64.000 euro in 2000 ter ondersteuning gegeven aan Botswana. Daarna werden hulpprogramma's gericht op het water -en milieu sector uitgefaseerd.

Zowel de voorwaarden voor good governance als die aan hulpbeëindiging verbonden zijn, worden niet herkend in de exit strategie in Botswana. Uit de evaluatie blijkt ook dat er geen concrete plan was om de hulpprogramma's te beëindigen.

5.6.3 Zweden exit strategie in Botswana

Nadat Botswana in 1966 onafhankelijk werd verklaard, ontstond de hulprelatie met Zweden. De ambassade werd in 1969 gevestigd in Botswana. Gedurende de jaren '70, bestond de hulpondersteuning vanuit Zweden voornamelijk uit het afgeven van studiebeurzen en het bouwen van scholen. De hulp werd geconcentreerd op drie hoofdsectoren namelijk; onderwijs en cultuur, watervoorzieningen en kleine industrieën. Zweden besloot in 1994 de bilaterale hulp te beëindigen. De insteek van de Zweden was echter niet om de hulp geheel stop te zetten, maar dit net als bij de Noren een andere invulling te geven. Zij wilden de traditionele hulp wijzigen in een betere samenwerking met Botswana, waarbij de focus voornamelijk ligt op het opbouwen van commerciële relaties. De Zweedse exit strategie werd niet gecommuniceerd als het beëindigen van hulp, maar als een verandering in de manier waarop hulp wordt aangeboden. Het besluit om de bilaterale hulp te beëindigen was in 1994 gecommuniceerd aan Botswana. De afbouw van de relatie was gepland tot 1998. Daarna stapt Zweden over naar meer samenwerking met Botswana om de private relaties op te bouwen en te onderhouden. Meer aandacht zou na de afbouw besteedt worden aan de commerciële sector.

De reden dat Zweden na 27 jaar de hulprelatie wilde afbouwen, is vanwege het feit dat zij meer vorm en aandacht wilde geven aan de economische sector van Botswana en zodoende nieuwe samenwerkingen te creëren. Een voorbeeld van deze nieuwe vorm van samenwerking is door de totstandkoming van een gezamenlijke financiering. Met name in de gebieden waar al eerdere hulpprogramma's zijn opgezet.

Op basis van het conceptueel model kan gesteld worden dat Zweden aan een drietal voorwaarden voldoet voor het bereiken van good governance. De eerste voorwaarde betreft de participatie. Deze was gedurende het gehele proces merkbaar. Zweden had de intentie om de exit strategie in samenwerking met Botswana tot stand te laten komen. Het is echter niet duidelijk hoe deze samenwerking is vormgegeven.

De evaluatie geeft als voorbeeld de gezamenlijke financiering aan, er wordt daarentegen niet specifiek aangegeven hoe deze financiering tot stand komt. De tweede en derde voorwaarden betreffen de mutual accountability en procedurele fairness. Deze zijn is erg zichtbaar in het proces, dit is een positieve uitkomst van dominerende samenwerking tijdens de exit strategie. Minder zichtbaar zijn de voorwaarden; legitimacy en voice, direction, performance in het proces. Het is niet zichtbaar of betrokken actoren een stem hebben. Uit de evaluatie blijkt wel dat Zweden de exit strategie zorgvuldig heeft gepland en ook heeft uitgevoerd. Er is gekozen om de exit strategie anders in te steken, door de manier van hulp te wijzigen. Ondanks dat zij zich voornamelijk op de commerciële sector zullen richten, blijkt wel dat er een gedegen analyse is gemaakt van de impact van de afbouw van de hulprelatie. Door meer aandacht te besteden aan samenwerking met Botswana, hoopt Zweden de behaalde resultaten te waarborgen. Hiermee voldoet zij aan de voorwaarden kapitaalvernietiging, duurzaamheid en proberen zij de reputatieschade te beperken.

5.6.4 Noorwegen exit strategie in Botswana

De hulprelatie tussen Noorwegen en Botswana kwam in 1972 tot stand. De Noren concentreerde zich voornamelijk op de sector gezondheidszorg en infrastructuur. Vanaf 1992 besloot Noorwegen om de bilaterale hulp te verminderen. In 1990 werd de mogelijke verandering in de hulprelatie tussen Noorwegen en Botswana besproken. De voortgang die het land door middel van bilaterale hulp had geboekt werd ook in deze discussie meegenomen. In 1991 besloot Noorwegen om Botswana te informeren over de afbouw van de bilaterale hulp. De reden hiervoor was dat er sprake was van een opeenhoping van de fondsen die vanuit Noorwegen beschikbaar werden gesteld, waar niets mee werd gedaan, vanwege de trage implementatie van de hulpprogramma's. Toen Noorwegen besloot om in Botswana een einde te maken aan de bilaterale hulp, was Botswana hier niet blij mee (Slob & Jerve, 2008) Botswana vond dat de Noren nog even moesten blijven om de huidige hulp voort te zetten. Noorwegen loste het probleem op, door de manier van hulpbeëindiging te wijzigen.

- Allereerst wordt de traditionele ontwikkelingshulp gedurende een periode van drie jaar geleidelijk afgebouwd. Op deze wijze wordt er een basis gelegd om de afhankelijkheid met het ontvangende land te verminderen.
- Ten tweede baseerde Noorwegen de afbouw van de hulp met de gedachte dat door de omstandigheden of de situatie waarin Botswana zich toen verkeerden, ondersteuning tot 1997 geboden zal worden. Noorwegen stelde als voorwaarde dat indien de situatie in het land verergerde en zij nog hulpbehoevend zijn, overwogen zou worden om de periode van afbouw van de hulp te verlengen.
- Noorwegen probeert ten derde meer focus te leggen op capacity building om landen minder afhankelijk te maken.

- Daarnaast probeert Noorwegen meer verantwoordelijkheid bij het ontvangende land te leggen. Dit doen zij door de autoriteiten in Botswana uit te nodigen om nieuwe ideeën te vergaren over hoe de afbouw het beste opgevangen kan worden door de lokale bevolking.
- Als laatste probeert Noorwegen nieuwe vormen van samenwerking te vinden, die niet afhankelijk zijn van ontwikkelingshulp fondsen.

Beide partijen wisten dat de promotie van samenwerking zonder ondersteuning van ontwikkelingshulpfondsen, moeilijk zal zijn. Maar uit de evaluatie bleek dat zowel ontvangende land als donorland welwillend waren om hier een bijdrage aan te leveren. *“Botswana expressed the need to proceed slowly all along (Slob & Jerve, 2008:130).*

Verschillende voorwaarden, zoals opgesteld in het conceptueel model, zien wij terugkomen in de exit strategie van Noorwegen in Botswana. Allereerst wordt veel aandacht besteed aan de participatie en het betrekken van actoren bij het proces in de vorm van samenwerking. Dit is zichtbaar tijdens de exit strategie, maar ook nadat de hulp is beëindigd. Door meer vorm te geven aan de capacity building in Botswana, probeert Noorwegen meer verantwoordelijkheid aan het land te geven. Wij zien ook dat Botswana een stem heeft gekregen gedurende het proces. Zij waren in eerste instantie niet akkoord gegaan met de beëindiging van de bilaterale hulp. Noorwegen reageerde hierop door de eerder geformuleerde plannen aan te passen. Er is sprake van transparantie gedurende het proces. Dit is een mooi voorbeeld van de voorwaarden procedurele fairness en legitimacy en voice. De voorwaarde direction komt terug in de vorm van nieuwe projecten die Noorwegen zonder hulpfondsen probeert op te zetten. De exit strategie is daarnaast zorgvuldig uitgevoerd. Noorwegen probeert Botswana steeds onafhankelijker te maken door de hulp geleidelijk af te bouwen in een periode van drie jaar. Op deze wijze probeert Noorwegen de kapitaalvernietiging tegen te gaan en duurzaamheid te bevorderen. Noorwegen probeert de relatie in stand te houden, door na de hulpbeëindiging de samenwerking voort te zetten.

5.6.5 Denemarken exit strategie in Botswana

De hulprelatie tussen Denemarken en Botswana ontstond begin jaren '70, maar de Denen hebben nooit een ambassade geopend in Botswana (Slob & Jerve, 2008). Midden in de jaren '80 werd meer subsidie aangeboden. Denemarken was een van de grootste bijdragers aan ontwikkelingshulp in Botswana. In 1989 besloot Denemarken om de bilaterale hulp in Botswana te beëindigen. In 1994 werd dit officieel gecommuniceerd naar Botswana. Denemarken wenste geen verdere samenwerking met Botswana. De reden voor de exit strategie was de bezuinigingen die Denemarken doorvoerden in eigen land. Zij moesten om die reden ook bezuinigen op de ontwikkelingshulpfondsen en het aantal landen waar hulp aan werd verleend beëindigen. De Botswaanse overheid accepteerde het besluit maar gaf tijdens de exit wel aan dat de armoede en werkloosheid hoog was en dat er toch nog behoefte was aan hulp.

Denemarken had in eerste instantie geen lange termijn planning om de hulp te beëindigen. De exit strategie werd per project beëindigd. Dit besluit was gebaseerd op eerdere afspraken die per project zijn gemaakt om geen lopende programma's te beschadigen. Er was in de planning geen ruimte gelaten om in gesprek te gaan met Botswana om de verder relaties die tot stand zouden komen te bespreken. Uit de evaluatie kan geconcludeerd worden dat de exit strategie van Denemarken niet zorgvuldig is gepland en om die reden ook niet is uitgevoerd. Allereerst was er geen gedegen analyse gemaakt van de mogelijke gevolgen die kunnen ontstaan, door het afbreken van de hulp. Er werd niet inzichtelijk gemaakt hoe kapitaalvernietiging wordt tegengehouden en hoe de opgebouwde relatie met het land voort zullen zetten. Geconcludeerd kan worden dat Denemarken niet aan een aantal voorwaarden voldoet met betrekking tot good governance. Denemarken negeert de stem van de Botswaanse overheid, daarnaast wordt ook niet inzichtelijk gemaakt hoe er vorm wordt gegeven aan de accountability in het proces. Door de al eerdere gemaakte afspraken met betrekking tot de hulpprogramma's na te komen, probeert Denemarken de duurzaamheid te bevorderen. Dit is dan ook de enige voorwaarde waar zij aan voldoen.

5.6.6 Deelconclusie

De exit strategieën van Noorwegen en Zweden werd door Botswana als positief ervaren (Slob & Jerve, 2008). Omdat deze donoren de hulpprogramma's/projecten lieten doorlopen totdat het gestelde doel werd bereikt. Pas daarna werd de exit strategie uitgevoerd. Dit zorgde ervoor dat de resultaten die zijn behaald met de hulpprogramma's niet verloren gingen en de duurzaamheid hiermee gewaarborgd werd. Nederland heeft geen hulprelatie met Botswana opgebouwd, omdat de ondersteuning aan het land voornamelijk via Ngo's liep. Denemarken daarentegen had in eerste instantie geen concrete planning over hoe de exit strategie plaats zou vinden. Botswana was hier ontevreden over, omdat zij vonden dat zij nog afhankelijk waren van de ondersteuning die Denemarken in de voorgaande jaren had gegeven.

5.7 Exit strategie India

5.7.1 Inleiding

India is een land die vroeger in de jaren '90 internationaal werd gezien als een arm land met een democratisch overheid. Tegenwoordig wordt India gezien als een globale speler. India heeft grote vooruitgangen geboekt in de laatste eeuw, met name in de IT-sector. Zij was één van de eerste ontvangers van bilaterale hulp. In de jaren 2001/2002 ontving India ongeveer 3.57 biljoen dollars aan bilaterale hulp. Met de groei van de IT-sector werd de bilaterale hulp steeds afgebouwd.

Uit de evaluatie blijkt dat de exit plannen van de vier Europese landen niet in heldere plannen resulteerden. Denemarken en Nederland zijn de landen waarbij de exit plan uitvoeriger zijn beschreven, dan in de landen Noorwegen en Zweden.

5.7.2 Denemarken en India

Het Deense plan was in 1998-1999 voorbereid. De exit strategie zou verdeeld worden over een periode van tien jaar. Denemarken en de overheid in India hadden gezamenlijk besloten om een aantal maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de duurzaamheid gewaarborgd zal worden. De eerste maatregel was om gezamenlijke evaluaties te houden over de voortgang van de hulpprogramma's. Indien noodzakelijk zal Denemarken de programma's meer financieren en de ownership onder de autoriteiten verhogen. De tweede maatregel had betrekking op de voorbereiding van concrete en operationele acties, voordat hulpprogramma's aan de overheid in India wordt overgedragen.

De Denen maakten gebruik van een zogenoemde "participatory" exit planning. Zij streefden naar een succesvolle en langdurige uitfasering. Om dit te bereiken werd het participatie proces in 1988 gestart. Bij het participatieproces worden alle stakeholders vanaf de planningsfase van de exit strategie betrokken. De Denen en India werken gezamenlijk aan de totstandkoming van een gezamenlijke commissie om meer focus te leggen op politieke en economische aspecten in het land.

Wij zien duidelijk verschillende voorwaarden aan good governance in de Deense strategie. Dat zijn de voorwaarden participatie, (mutual/horizontale) accountability, procedurele fairness, legitimacy & voice en direction. Deze exit strategie is sterk gericht op participatie en het overleggen en betrekken van verschillende actoren. Er vinden diverse overleggen plaats met de overheid in India om de strategie tot stand te laten komen. Zowel Denemarken als India hebben een lange termijnperspectief om goed bestuur te blijven ontwikkelen. Dit blijkt uit de gezamenlijke commissie die tot stand is gekomen, waarbij na beëindiging van de bilaterale hulp aan andere aspecten in het land vorm wordt gegeven. Wij zien dat Denemarken probeert om de ownership onder de lokale bevolking te vergroten, zodat na beëindiging zij zelf vorm kunnen geven aan de hulpprogramma's. Hier is sprake van mutual/horizontale accountability. Aan het onderdeel performance wordt tijdens de exit strategie weinig tot geen aandacht aan besteed.

Ook de voorwaarden die verbonden zijn aan het beëindigen van hulprelaties zien wij terug in de Deense exit strategie. De Deense exit strategie is erg zorgvuldig gepland. Er is sprake van een gedegen analyse van de impact van de terugtrekking en er worden ook maatregelen getroffen tijdens de exit strategie om de mogelijke knelpunten te voorkomen. Zowel de duurzaamheid en kapitaalvernietiging van hulpprogramma's worden gewaarborgd door de periode die is uitgetrokken om de exit strategie uit te voeren. Binnen deze periode is het de bedoeling om ervoor te zorgen dat alle hulpprogramma's het vastgestelde niveau bereiken én wordt de lokale bevolking getraind om dit zelf op te pakken zodat de duurzaamheid gewaarborgd wordt. Daarnaast wordt reputatieschade tegen gegaan, door een gezamenlijke commissie die Denemarken in samenwerking met India tot stand heeft gebracht.

5.7.3 Nederland en India

Nederland had twee jaar uitgetrokken om de exit strategie goed uit te voeren. Het doel van de exit strategie was om de eerdere afspraken te respecteren door deze na te komen. Door de relatief korte periode dat was uitgetrokken voor de planning en uitvoering van de exit strategie was het voor Nederland moeilijk om andere partijen hier bij te betrekken. Het Nederlandse proces was meer een top-down benadering met weinig ruimte voor participatie.

De Nederlandse exit strategie bestond uit drie fases. In de eerste fase werd de voorbereiding omtrent de beëindiging van de hulpprogramma's voorbereid. Er werd in deze fase bekeken welke mogelijkheden er zijn om de hulpprogramma's over te dragen aan de Indiase overheid, aan andere donoren of Ngo's. In de tweede fase wordt het plan geïmplementeerd en de derde fase bevat voornamelijk administratieve afsluitingen van de resterende projecten. Het plan van aanpak bevatte de volgende elementen:

- Doorlopende activiteiten moesten doorlopen tot de afgesproken/vastgestelde termijn tot 2004. Pas daarna zou de uitfasering plaatsvinden.
- Activiteiten die doorlopen tot na 2004, worden tot uiterlijk 2005 nog verlengd en anders worden deze programma's overgedragen aan de Indiase overheid of aan andere donoren.

Het onderwijsprogramma District Primary Education Project(DPEP) ontving fondsen van Nederland in samenwerking met de Wereldbank. Nederland had voorgesteld aan India om de hulp aan dit programma eerder te beëindigen. India gaf aan hier voor open te staan, echter de Wereldbank protesteerde en vond dat het programma moest doorlopen tot de afgesproken termijn. Na lange discussies ging de Wereldbank hiermee akkoord en werd de hulp toch nog eerder beëindigd. Wij zien hier dat Nederland in sommige gevallen programma's dus niet heeft laten doorlopen tot de afgesproken termijn.

Uit de evaluatie wordt niet duidelijk gemaakt hoe Nederland de duurzaamheid van de programma's wil bevorderen. Zij streven er namelijk naar om alle hulpprogramma's eind 2005 af te ronden, dit houdt in dat de programma's die langer de tijd nodig hebben om zelfstandig te opereren niet ondersteund worden, daarnaast houdt dit in dat Nederland eerdere gemaakte afspraken na 2005 niet kan nakomen. Dit kan een gevaar zijn voor de relatie die Nederland met India heeft opgebouwd. Nadat Nederland had besloten de bilaterale hulp in India te beëindigen, werd dit gecommuniceerd naar de Indiase overheid. De Indiase overheid stelde voor om de exit in drie jaar te voldoen. Nederland gaf echter aan zich te houden aan de twee jaar dat al is vastgesteld. De reden waarom werd niet kenbaar gemaakt. De Nederlandse bilaterale hulp in India, was van grote omvang. Nederland was om die reden bang, dat de opgebouwde relatie met India verloren zou gaan. Om dit te voorkomen, werden regelmatig overleggen gevoerd tussen de Nederlandse ambassade en de Indiase overheid.

Om te achterhalen of de exit strategie verantwoord is uitgevoerd, wordt geanalyseerd in hoeverre de verschillende voorwaarden herkenbaar zijn geweest in het proces. In de eerste stap van het conceptueel model, wordt in kaart gebracht of er aan de voorwaarden van good governance is voldaan. Uit de evaluatie blijkt dat gezien de relatief korte periode dat was uitgetrokken voor de exit, het moeilijk was om andere partijen bij het proces te betrekken. Er is dus onvoldoende aandacht besteed aan de participatie van andere actoren. Wij zien een vorm van verticale accountability terug in de evaluatie, waarbij Nederland indien hulpprogramma's niet verlengd kunnen worden, deze programma's worden overgedragen aan India en verdere verantwoordelijkheid aan hen wordt gegeven. Horizontale accountability wordt in dit proces gewenst geacht, omdat er bij deze vorm alle betrokken actoren verantwoordelijk zijn voor het proces, daarnaast moet ook zichtbaar zijn dat het lerend vermogen wordt ontwikkeld, zodat de duurzaamheid gedurende het proces gewaarborgd kan worden. De procedurele fairness is duidelijk zichtbaar in het proces. Nederland probeert eerdere afspraken na te komen, wij zien dat zij hier gedurende de exit rekening mee hebben geprobeerd te houden, door programma's te laten doorlopen tot de afgesproken termijn. Het legitimacy & voice aspect is zichtbaar in de exit strategie. Wij zien hoe gesprekken worden gevoerd met de Wereldbank om eerdere uitfasering van onderwijsprogramma's tot stand te laten komen. Door andere donoren te benaderen om de hulpprogramma's over te nemen, wordt deels aandacht besteed aan de direction in het proces, echter is het niet duidelijk hoe er op de lange termijn aan goed bestuur wordt gewerkt. De insteek van Nederland om activiteiten door te laten lopen tot de gestelde termijn wordt gedaan om betere resultaten te behalen en de duurzaamheid te bevorderen. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan het performance aspect.

De tweede stap heeft betrekking op de voorwaarden die verbonden zijn aan hulpbeëindiging. De exit van India is niet zorgvuldig gepland. Er was sprake van een exit strategie in een tijdsbestek van een. Er was hierbij geen analyse gemaakt van de impact van de Nederlandse terugtrekking. Er werden weliswaar maatregelen genomen, om de duurzaamheid te bevorderen. Echter bleek uit de strategie dat hier niet over is nagedacht en een plan hiervoor ontbrak. Door de gesprekken die tussen de Nederlandse ambassade en de overheid van India, wil Nederland de opgebouwde relatie met het land behouden om de reputatieschade te beperken.

5.8 Zuid Afrika en exit strategie

5.8.1 Inleiding

Zuid-Afrika is een middeninkomen land. Alle vier Europese landen zijn in 1994 gestart met het verlenen van bilaterale hulp. Zweden nam in 2004 het besluit om de hulp te beëindigen. Nederland besloot in 2007 om de bilaterale hulp in Zuid Afrika te beëindigen. Zowel Nederland als Zweden, wilden van het verlenen van hulp naar het toewerken naar partnerschappen met Zuid Afrika.

Waarbij meer samengewerkt wordt en de handelsmogelijkheden in het land worden bevorderd (Slob & Jerve, 2008).

5.8.2 Nederland en exit strategie Zuid Afrika

Nederland is in Zuid Afrika enige jaren de grootste donor in de onderwijssector geweest. Partnerorganisaties in Zuid Afrika zijn vooraf in 2010 geïnformeerd over de veranderende beleidsprioriteiten en dat lopende activiteiten geen vervolg zullen krijgen. Nederland ondersteunt vijf doorlopende onderwijsprogramma's. Drie programma's zijn gericht op basisonderwijs en twee programma's gericht op samenwerking tussen Nederland en Zuid Afrikaanse kennisinstellingen. De verplichtingen voor de vijf programma's lopen tot 2013. Nederland wil de toegezegde afspraken/verplichtingen honoreren en geen contracten openbreken. De ambassade zal partnerorganisaties assisteren en naar andere financiering mogelijkheden zoeken. Op deze wijze wordt kapitaalvernietiging tegen gegaan. Daarnaast wordt door middel van kennissamenwerking tussen Nederland en Zuid Afrika voort gebouwd op de al behaalde resultaten (ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarplan 2012).

Om te achterhalen of de exit strategie op een verantwoorde manier uitgevoerd zal worden, wordt gebruik gemaakt van het theoretische en conceptueel model om dit vast te stellen. Nederland wil het ontwikkelingssamenwerking programma op een verantwoorde manier afbouwen en zal in 2014 volledig uitgefaseerd zijn. Ondanks de beëindiging van de OS-programma's wil Nederland beter inzetten op samenwerking met Zuid Afrika. Echter uit de exit strategie blijkt niet hoe Nederland deze samenwerking met Zuid Afrika wil vormgeven. De participatie met de lokale overheid ontbreekt of wordt niet zichtbaar gemaakt gedurende het gehele proces. Evenals de accountability, legitimacy & voice aspect. De mate van betrokkenheid van ontvangende landen is niet zichtbaar en daardoor is het ook niet duidelijk of zij bepaalde ideeën over de samenwerking hebben en of Nederland wat met hun meningen doet.

Er wordt niet inzichtelijk gemaakt hoe ontvangende landen zonder de ondersteuning van donoren zelf vorm moeten geven aan de onderwijsprogramma's. Om de reputatieschade te beperken, probeert Nederland de eerdere gemaakte afspraken na te komen om ervoor te zorgen dat er geen vertrouwensbreuk ontstaat tussen beide landen. Hiermee probeert Nederland de reputatieschade te beperken. Aangezien Nederland de samenwerking ook nadat de bilaterale hulp is beëindigd, zal voortzetten is het in Zuid Afrika niet nodig om andere donoren aan te werven om andere donoren aan te werven om de onderwijsprogramma's te ondersteunen. Nederland begon met een gedetailleerde exit plan, maar de uitvoering hiervan ontving niet veel aandacht.

5.8.3 Zweden

Zweden verleent vanaf 1999 hulp aan Zuid Afrika, op de thema's onderwijs, cultuur en stedelijke ontwikkeling. Zweden besluit om voor de periode 2004-2008 de bilaterale hulp te beëindigen en dit te vervangen met brede samenwerking met het land. De consultatie met Zuid Afrika en de betrokken stakeholders met betrekking tot het besluit van Zweden was uitgebreid en significant. De Zweedse ambassade heeft veel moeite gedaan om te communiceren met betrokken actoren. In 2004 werd een workshop gehouden, om de nieuwe strategie van Zweden samen met de betrokken partijen te bespreken.

Uit de evaluatie blijkt dat Zweden alle afspraken die zijn gemaakt, om nieuwe programma's op te zetten worden geannuleerd. Doorlopende programma's worden alleen verlengd als blijkt dat de activiteiten zullen leiden naar duurzaamheid, of de resultaten een bijdrage zal leveren aan de samenwerking tussen Zweden en Zuid Afrika. Zweden wil de relatie die met Zuid Afrika is opgebouwd blijven voort zetten. Dit doet zij door consultaties, via de Bi-nationaal commissie die in 1999 is opgebouwd.

De voorwaarden participatie, accountability, legitimacy & voice komen steeds terug in de evaluatie. In de vorm van samenwerking, de consultaties die plaatsvinden en door het betrekken van actoren bij het proces. Daarnaast wordt in de planning aandacht aan de duurzaamheid van programma's gewaarborgd door doorlopende activiteiten niet af te kappen. Door de consultaties met het land, via de commissie Bi-nationaal nadat de bilaterale hulp is beëindigd probeert Zweden reputatieschade tegen te gaan en de relatie met Zuid Afrika te behouden.

5.9 conclusie

Nederland heeft geen concrete exit strategie in Eritrea uitgevoerd op basis van de evaluatie bevindingen. De bilaterale hulp zou voortaan via Ngo's plaatsvinden. De communicatie hiervan naar Eritrea verliep stroef. Eveneens is de donorcoördinatie niet aanwezig geweest gedurende het proces. Het is niet duidelijk hoe de duurzaamheid gewaarborgd wordt. Ook is niet duidelijk hoe reputatieschade wordt tegen gegaan.

Ondanks dat de beëindiging van de bilaterale hulp als een verrassing aankwam voor de Eritreanen, hebben de Denen er wel voor gezorgd dat de duurzaamheid van de programma's werden gewaarborgd door de afbouw van de hulpprogramma's met twee jaar te verlengen. Via capacity building wordt geprobeerd het verantwoordelijkheidsgevoel onder de Eritreanen te verhogen.

In Botswana bevatte de Nederlandse exit strategie geen concrete plan om de hulp te beëindigen. Zweden heeft ervoor gekozen om de exit strategie anders uit te voeren. Zweden besloot om meer samen te werken met Botswana om private relaties te onderbouwen en te ondersteunen. Door deze samenwerking hoopt Zweden de duurzaamheid te waarborgen en reputatieschade te voorkomen.

Botswana was het niet eens met het besluit van de Noren om de hulp te beëindigen. De Noren losten dit probleem op door de manier van hulpbeëindiging te wijzigen. Allereerst werd de hulp gedurende een periode van drie jaar geleidelijk afgebouwd. Er werd meer aandacht besteed aan capacity building. Meer verantwoordelijkheid werd gelegd bij de ontvangende landen, om hen uit te nodigen ideeën uit te wisselen over de wijze waarop de afbouw het beste kan worden vormgegeven. De Noren proberen nieuwe samenwerkingsvormen aan te gaan, die niet afhankelijk zijn van ontwikkelingsfondsen.

De Deense exit strategie in India werd verdeeld over een periode van tien jaar. Om langer de tijd te nemen om de exit strategie uit te voeren, hopen de Denen de duurzaamheid van de programma's te waarborgen. De mutual accountability is merkbaar, door de gezamenlijke evaluaties die plaatsvinden over de resultaten die behaald worden met de hulpprogramma's. De Denen proberen ownership te creëren onder de bevolking zodat zij na de hulpbeëindiging hier zelf vorm aan kunnen geven. De Zweedse exit strategie in Zuid Afrika bevatte consultaties met ontvangende landen en betrokken stakeholders. Via deze wijze probeert Zweden de lokale bevolking een stem te geven gedurende de uitfasering van de hulpprogramma's. Programma's werden daarnaast niet afgekapt.

Ter conclusie kan gesteld worden dat de exit strategieën uitgevoerd door de vier Europese landen, voor- en nadelen met zich meebrengen. Er zijn daarentegen wel een aantal condities die ervoor zorgden dat een aantal exit strategieën succesvol verliepen. De eerste betreft de wijze van samenwerking tussen ontvangend land en donorland. Exit strategieën waarbij veel aandacht is besteed aan samenwerking met het ontvangende land, waarbij het ontvangende land vroegtijdig is betrokken bij de planningsfase van de exit strategie blijken veel succesvol te zijn. De tweede conditie was de stabilisatie van ownership en accountability. De meeste donorlanden probeerden via capacity building vorm te geven aan de ownership in ontvangende landen. De derde conditie was de mate waarin hulpprogramma's worden verlengd, als blijkt dat de hulpbeëindiging schadelijk kan zijn. Door de exit termijn te verlengen, proberen donorlanden met behulp van ownership van de hulpprogramma's de duurzaamheid hiervan te bevorderen.

6 Conclusie

In de hoofdstukken vier en vijf is uiteengezet hoe de exit strategie vanuit Nederland en de drie Europese landen Denemarken, Zweden en Noorwegen is uitgevoerd. In dit hoofdstuk worden de hoofd-en deelvragen beantwoord gevolgd door de aanbevelingen.

6.1 Centrale Vraag

“Op welke wijze kan de Nederlandse exit strategie bij internationale hulpverlening op het thema onderwijs worden vormgegeven om de mogelijke negatieve gevolgen te minimaliseren?”

De exit strategie opgesteld vanuit een donorland heeft een andere betekenis voor ontvangende landen. Uit het conceptueel model blijkt dat ontvangende landen meer waarde hechten aan een exit strategie waarbij voldaan wordt aan de voorwaarden voor donorcoördinatie en waarbij kapitaalvernietiging wordt tegengegaan. Uit de empirie blijkt dat de manier waarop ontvangende landen worden betrokken bij de exit strategie en worden bewogen om vorm te geven aan hun eigen ontwikkelprogramma's niet voldoende is om ervoor te zorgen dat kapitaalvernietiging wordt tegengegaan. Op deze wijze is het moeizaam om de duurzaamheid van de ontwikkelprogramma's te waarborgen. Om de mogelijke negatieve gevolgen met betrekking tot kapitaalvernietiging te voorkomen zal meer aandacht besteed moeten worden aan de wijze waarop ontvangende landen worden betrokken in de planningsfase van de exit strategie en de manier waarop ownership wordt ontwikkeld onder de ontvangende landen.

Donorlanden hechten veel waarde aan een exit strategie waarbij de reputatie die Nederland met het land heeft opgebouwd niet wordt beschadigd en waarbij de internationale betrekkingen niet achteruit gaan. Een voorwaarde voor het behouden van de reputatie en de internationale relatie, is wanneer Nederland meer aandacht besteed aan de eisen en meningen die het ontvangende land gedurende de exit strategie naar voren brengt. Dit kan er voor zorgen dat het vertrouwen van het ontvangende land in Nederland wordt gewaarborgd. Daarnaast is het belangrijk dat Nederland als donorland, na beëindiging van de bilaterale hulp, via een andere manier verbonden blijft met het land. Het is dus van belang dat Nederland een nieuwe relatie met het ontvangende land aangaat waarbij hulpfondsen niet nodig zijn.

6.2 Deelvragen

1. *Wat zijn de doelstellingen die de Rijksoverheid met haar exit strategie wil bereiken op het thema onderwijs?*

De Rijksoverheid wil een verantwoorde exit strategie uitvoeren met als doel de duurzaamheid van de ontwikkelprogramma's te waarborgen en op deze manier kapitaalvernietiging tegen te gaan.

In de focusbrief geeft voormalig minister Knapen aan dat de exit strategie op het thema onderwijs niet abrupt, maar geleidelijk binnen een periode van twee à drie jaar plaats moet vinden (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2011). Daarbij moet er nauw overlegd worden met partnerlanden en andere donoren. Voormalig minister Knapen geeft daarnaast aan dat hij het Global Partnership For Education (GPE) wil inzetten ter compensatie van het wegvallen van financiële steun in de onderwijssector. Dit is echter voor een bepaalde duur. Het is niet duidelijk hoelang het Global Partnership Education de ontvangende landen zal blijven ondersteunen.

2. *Hoe verhoudt mutual accountability zich tot good governance en hoe kan dit leiden tot een verantwoorde exit strategie op het thema onderwijs?*

Mutual accountability wordt in de theorie ook wel horizontale accountability genoemd, waarbij de verantwoordelijkheid verdeeld wordt over de deelnemende partijen. Om dit te kunnen bereiken, moeten de participanten ervoor zorgen dat er voldoende wordt gecommuniceerd en dat de deelnemende partijen allen worden betrokken bij het proces. De principes van good governance geeft aan dat het belangrijk is dat er sprake is van transparantie door middel van fairness, legitimacy en voice, direction, participatie én accountability. De principes van good governance zijn nauw verbonden met mutual accountability. Uit het theoretisch kader blijkt ook dat accountability één van de principes is van good governance. Al deze principes zorgen ervoor dat de mutual accountability gedurende het proces tot stand komt en zal uiteindelijk tot een verantwoorde exit strategie moeten leiden.

Om de participatie gedurende het proces te kunnen waarborgen, moeten de spelregels van het proces zelf helder zijn voor de participanten. Er moet sprake zijn van transparantie (fairness). Daarnaast kunnen participanten niet meedoen als er niet naar hen wordt geluisterd en als zij geen mogelijkheid hebben om hun stem te laten horen. Uit de praktijk blijkt ook hoe onlosmakelijk de principes van good governance en de verantwoordelijkheid gedurende het proces met elkaar verbonden zijn. Het verantwoordelijkheidsgevoel (accountability) bij ontvangende landen wordt pas als belangrijk ervaren als er geen andere donoren zijn die de ontwikkelprogramma's voort zullen zetten. Dit heeft vooral te maken, met de manier waarop ontvangende landen bij de exit strategie worden betrokken.

Uit de praktijk blijkt dat de mening van ontvangende landen vaak niet wordt meegenomen tijdens de exit strategie. Vaak staat al vast hoe de strategie zal verlopen. Daarnaast ontbreekt in de exit strategie de good governance principe direction oftewel de lange termijnvisie. Ontvangende landen weten niet waar zij aan toe zijn, als er geen andere donoren worden gevonden om de onderwijsprogramma's voort te zetten. Door ontvangende landen al vanaf het begin bewust te maken van welke rollen zij gedurende de onderwijsprogramma's kunnen spelen en hen meer verantwoordelijkheid te geven. Dan zullen zij een gevoel van ownership ervaren en op deze wijze zal de hulpafhankelijkheid reduceren.

Op deze wijze kan kapitaalvernietiging worden tegengegaan en de duurzaamheid worden gewaarborgd. Dit leidt vervolgens weer naar een verantwoorde exit strategie, waarbij de negatieve gevolgen geminimaliseerd worden.

3. *Wat zijn de successen en tekortkomingen van de Nederlandse exit strategie en aan welke factoren ligt dit?*

Tijdens de uitvoering van de exit strategie kwam naar voren dat de communicatie gedurende het proces een succes was. Uit de empirie is gebleken dat ontvangende landen tijdig op de hoogte werden gesteld van de beëindiging van de bilaterale hulp en dat om die reden een exit strategie zou worden uitgevoerd. Dit werd via social networks, formele- én informele organisaties aan de gehele bevolking aangekondigd. Een ander succes is dat de bilaterale hulp niet abrupt maar geleidelijk (verdeeld over een periode van twee à drie jaar) werd beëindigd. In enkele landen wordt de exit strategie over een langere periode verspreid. Er kunnen twee tekortkoming in het gehele proces worden geconstateerd, namelijk; de donorcoördinatie en de mate van afhankelijkheid van ontvangende landen. Uit de empirie blijkt dat de exit strategie van tevoren door donorlanden wordt vastgesteld. Ontvangende landen worden wel betrokken bij het proces, voordat de exit strategie wordt uitgevoerd, maar de betrokkenheid is meer informatief en de mening van ontvangende landen is niet doorslaggevend. De donorcoördinatie loopt in de praktijk niet altijd als gepland. Er bestaat tot nu toe geen alternatief om ontvangende landen die nog erg afhankelijk zijn van de hulp bij te staan. Dit komt met name doordat ontvangende landen niet zelf bewogen worden om vorm te geven aan hun eigen ontwikkelprogramma's, om een gevoel van ownership te ontwikkelen. Dit zorgt ervoor dat donorcoördinatie een essentiële voorwaarde is voor het bevorderen van duurzaamheid.

4. *Hoe wordt de exit strategie op het thema onderwijs in Zweden, Noorwegen en Denemarken uitgevoerd? En wat kan Nederland hier van leren?*

In het empirische gedeelte, waarbij de drie Europese landen worden belicht, zien wij een aantal voorbeelden van verschillende soorten exit strategieën. De exit strategieën in de drie Europese landen is niet altijd vlekkeloos verlopen, bijvoorbeeld de Deense exit strategie in Eritrea. Er werd een abrupte exit besluit genomen. Dit besluit kwam voor de autoriteiten in het ontvangende land als een verrassing, gezien de relatie die zij met de Denen hadden opgebouwd.

Op deze manier heeft Denemarken haar reputatie met het land beschadigd. Alle exit strategieën uitgevoerd door de drie Europese landen vertonen allen een aantal overeenkomsten. Uit de analyses blijkt ook dat Nederland vergeleken met deze landen het niet slecht doet. Nederland kan veel leren van de wijze waarop de drie Europese landen de ontvangende landen bij de planningsfase van de exit strategie hebben betrokken. Niet alleen om de duurzaamheid van ontwikkelprogramma's te waarborgen, maar ook de wijze waarop ownership gecreëerd wordt.

Bij de exit strategie uitgevoerd door de Noren in Botswana, zien wij hoe de Noren het ontvangende land een stem probeert te geven gedurende het gehele proces. Hetzelfde voorbeeld zien wij terug in de exit strategie uitgevoerd door Zweden in Zuid Afrika, waarbij consultaties met het ontvangende land en betrokken stakeholders centraal staan. Daarnaast proberen de Noren in Botswana meer focus te leggen op capacity building om ontvangende landen minder afhankelijk te maken en meer verantwoordelijkheid te leggen bij het ontvangende land zelf. Door nieuwe ideeën uit te wisselen met de autoriteiten over de wijze waarop de exit het beste kan worden uitgevoerd. Een ander voorbeeld waarbij ownership wordt bevorderd zien wij terug in de exit strategie van Denemarken in Eritrea. Ondanks het abrupte besluit om de hulp te beëindigen. Proberen de Denen met behulp van capacity building de accountability onder de bevolking te organiseren en geleidelijk aan de verantwoordelijkheid aan het land over te dragen. In de exit strategie van India uitgevoerd door Denemarken, zien wij duidelijke voorbeelden van manier waarop duurzaamheid van programma's gewaarborgd kunnen worden. Allereerst hebben de Denen ervoor gekozen om de exit strategie over een periode van tien jaar te verdelen. Door ownership te creëren proberen zij de lokale bevolking te bewegen om na de hulpbeëindiging zelf vorm te geven aan hun eigen onderwijsprogramma's. Daarnaast is de exit strategie van de Denen een zogenoemde "participatory" exit planning. Waarbij overleggen met betrokken partijen en hun participatie gedurende het proces centraal stond. Al deze punten ontbreken in de geanalyseerde Nederlandse exit strategieën. De Nederlandse exit strategie moet meer aandacht besteden aan die ontbrekende punten. Capacity building zorgt er namelijk voor dat een ontvangend land minder afhankelijk is, en dat is een doelstelling van het Nederlands beleid. Dit gaat gepaard met het betrekken van ontvangende landen voordat de exit strategie wordt uitgevoerd en hen ook de ruimte te geven om nieuwe ideeën aan te dragen, waar ook werkelijk iets mee wordt gedaan.

6.3 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse exit strategie het niet slecht doet in vergelijking met de drie Europese landen. De Nederlandse exit strategie heeft met name moeite om de duurzaamheid van de onderwijs/hulpprogramma's te garanderen. Bräutigam(2000) stelt dat er een negatief verband bestaat tussen hulpafhankelijkheid en good governance. Volgens haar kan dit worden tegen gegaan, door de corporatie tussen het ontvangende land en het donorland te bevorderen. Ownership is een belangrijk middel om hulpafhankelijkheid te reduceren. Dit onderzoek heeft geleid tot twee aanbevelingen.

De eerste aanbeveling is dat Nederland meer kan investeren in de corporatie met het ontvangende land.

Nederland moet meer doen met de inbreng van de ontvangende landen. In de huidige exit strategie is er weinig ruimte voor de inbreng van ontvangende landen, terwijl dit wel essentieel blijkt uit de theorie en de praktijk. Uit de praktijk blijkt dat de ideeën van ontvangende landen vaak niet worden meegenomen in de exit strategie. De tweede aanbeveling heeft betrekking op het ontwikkelen van ownership in ontvangende landen. Uit de empirie is onduidelijk hoe ontvangende landen worden bewogen om ownership te ontwikkelen. Door te kijken naar wat de lokale bevolking qua kennis in pacht heeft, kan er een andere aanpak worden gecreëerd. Dit kan bereikt worden door de lokale bevolking te ondersteunen in het zelf oppakken van de hulpprogramma's al voordat de exit strategie wordt toegepast. Ownership kan meer vorm krijgen door de lokale bevolking volgens de capacity building strategie vaardigheden aan te leren. Door deze strategie wordt geïnvesteerd in kennis en het ontwikkelen van vaardigheden om de onderwijsprogramma's zelf vorm te geven. Een bottom-up benadering, waarbij de lokale bevolking in staat is zelf de programma's voort te zetten.

7. Literatuurlijst

7.1 Boeken

Baddie, E. (2013). *The practice of social research*. 13th edition. international edition. Canada: wadsworth cengage learning.

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging – achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Uitgeverij Lemma. Den Haag.

Bräutigam, D.(2000). *Aid Dependence and Governance*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.

Hout, W. (2004). Good Governance and Aid:Selectivity Criteria. In J. Pronk, *Catalysing Development? A Debate on Aid (pp.143-157)* .United Kingdom: Blackwell Publishing.

Korsten, A., & Rokx, C. (2006). 'Goed bestuur' volgens de wereldbank: inhoud en betekenis van een internationaal spraakmakend concept . In R. van Dam, *Natuurlijk ondernemen – Kompas op de toekomst* (pp. 71-89). Heerlen: Stichting Expertise.

Neumayer, E.(2003). *The pattern of Aid giving*. London and New York: Routledge

The World Bank.(1994). *Development in Practice, Governance, The World Bank's Experience*. The international Bank for Restruction and development.

Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

7.2 Rapporten en artikelen

Abetti, P., Beardmore, S., Tapp, C. & Winthrop, R.(2011). *Prospects for Bilateral Aid to Basic Education Put Students at Risk*. Brookings Institution.

Amos, B., Graham, J. & Plumtre, T. (2003). Principles for Good Governance in the 21st Century. *Policy Brief, 15*, 1-9.

Bovens, M. (2010). Two concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics, 33(5)*, 946-967.

Bovens, M. (2005). *Public Accountability. Paper for the EGPA annual conference*. Utrecht: Utrecht University

Bovens, M., Schillemans, T. & Hart, P. 't (2008). Does Public Accountability Work? *Public Administration, 86 (1)*, 225-242.

Bruin, K. (2012). *Ontwikkelingssamenwerking*, Algemene Rekenkamer

Dijkstra, G. & Walle, S. van de (2011). Good Governance en ontwikkelingsbeleid: spijkerhard of boterzacht? *Bestuurskunde, 20 (2)*, 23-32.

Dijkstra, G. & Loozekoot, A. (2013) Public Accountability Mechanisms in Sub-Sahara Africa: An assessment of the Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) framework. *Comparative Public Services Innovation (CPSI)*, 2-9.

Eyben, R. (2008). Power, Mutual Accountability and Responsibility in the Practice of International Aid: A Relational Approach. *Institute of Development Studies*, 305, 03-46

Führer, H. & Love, A.R. (1992). *DAC Principles for Effective Aid*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

Heldgaar, J. (2008). *Managing Aid Exit and Transformation: Summary of a Joint Donor Education*.

Hermes, N. & Lensink, R. (2010). Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm. *The Journal of Development Studies*, 37(6), 1-16.

Hoebink, P. (2001). Good Governance als voorwaarde en doel bij enkele Europese donoren. In Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ontwikkelingsbeleid en Goed Bestuur* (pp. 163-204). Den Haag: Sdu Uitgevers.

Jong, K. de (2011). *AO overleg Focusbrief 16 juni 2011: Verantwoorde afbouw onderwijs*. Amersfoort: Global Campaign For Education.

Kaufmann, D. (2009). Aid Effectiveness and Governance: The Good, the Bad and the Ugly. *World Bank Institute*, 1-4.

Mcperson, M.F. & Gray, C.S. (2000). An 'Aid Exit' Strategy for African Countries: A Debate. *African Economic Policy* (49), 3-10.

OECD (2005). *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2011). *The Netherlands, DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations*.

Sandbrook, R. (1993). *The Politics of Africa's Economic Recovery*. Cambridge University Press, 3-7 .

Slob, A. & Jerve, A.M. (2008). *Managing Aid Exit and Transformation*. The organisations commissioning the evaluation: Sida, Netherland's Ministry of Foreign Affairs, Danida, Norad.

Singh, K. (2003). *Aid and Good Governance: A Discussion Paper for The Reality of Aid*. Public Interest Research Group (India).

The Advisory Board for Irish Aid (2008). Good Governance, Aid Modalities and Poverty Reduction: From better theory to better practice.

Unesco (2012). *Education For All Global Monitoring Report: Chapter 2 Financing Education For All*.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001). *Ontwikkelingsbeleid en Goed Bestuur*.

Woods, N. (1999). Good Governance in International Organisations. *Global Governance*, 5(1), 1-23.

Winters, M. (2010). Accountability, Participation and Foreign Aid effectiveness. *International Studies Review* (12), 218-243.

7.3 Kamerbrieven

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). Verantwoording over bilaterale Ontwikkelingssamenwerking. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33448, nr. 2. Den Haag

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012b). *Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 32605, nr. 115. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999). *Brief van de minister voor ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26433, nr. 2. Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 32605, nr. 63. Den Haag.

Minister van Buitenlandse Zaken (2011). *Beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32605, nr. 49. Den Haag

Knapen, B. (2012). Voortgang uitfasering bilaterale OS-programma's. Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). Jaarplan 2012 Pretoria/Kaapstad

7.4 Websites

Global Campaign For Education, *Some data from FTI/Brookings report (unpublished, June 2011) - Netherlands pulling out of basic education*. (<http://www.globalcampaignforeducation.nl/nl/library/download/667738>).

Geraadpleegd op 20 februari 2013.

Global Campaign of Education(2011). *AO overleg Focusbrief 16 juni 2011: Verantwoorde afbouw onderwijs*.

(<http://www.prismaweb.org/media/125004/110609%20brief%20gce%20prisma%20wd%20over%20bezuinigingen%20onderwijs1.pdf>). Geraadpleegd op 2 januari 2014

Global Campaign of Education(2013). Het GPE-model werkt.

(<http://www.globalcampaignforeducation.nl/k/n297/news/view/993817/583957/het-gpe-model-werkt.html>). Geraadpleegd op 18 april 2014

De Nederlandse grondwet (2010). *Europees Parlement wil dat EU exit-strategie Afghanistan grondig herziet*.

(http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vil6ib5hxxze?ctx=vgaclcr0dzzr&start_tab0=60). Geraadpleegd op 20 november 2013

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Aanvullende informatie over de afbouw van onderwijsprogramma's*. (<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en->

[publicaties/kamerstukken/2011/11/23/kamberbrief-afbouw-onderwijsprogrammas-in-partnerlanden.html](#)). Geraadpleegd op 14 november 2013

Ministerie van Economische Zaken(2013). *Transitiefaciliteit*.

(<http://www.agentschapnl.nl/en/node/474060>). Geraadpleegd op 19 februari 2013

Rijksoverheid (2013). *Financiering ontwikkelingssamenwerking*.

(<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/financieringontwikkelingssamenwerking>). Geraadpleegd op 18 februari 2013

Rijksoverheid.nl (2009). *Kamberbrief inzake Uitfaseringsstrategieën Partnerlanden*.

(<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2010/02/10/kamberbrief-inzake-uitfaseringsstrategieen-partnerlanden.html>). Geraadpleegd op 18 februari 2013

Nederlandse Ambassade in Tunesië(2012). Focusbrief ontwikkelingssamenwerking. (

<http://tunesie.nlabassade.org/producten-en-diensten/politiek/focusbrief-ontwikkelingssamenwerking.html>).

Geraadpleegd op 25 februari 2014

Rijksoverheid.nl(2011). *Meer focus in ontwikkelingssamenwerking*.

(<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ontwikkelingssamenwerking/nieuws/2011/03/18/meer-focus-in-ontwikkelingssamenwerking%5B2%5D.html>). Geraadpleegd op 8 augustus 2013

The World Bank(1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*.

(<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20013401~menuPK:34464~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.html>) Geraadpleegd op 15 juli 2013

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific(UNESCAP) (2013). *What is good governance?*.

(<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>) Geraadpleegd op 15 juli 2013.

Vilby, K. (2009). *Denmarks global role*. The

broker.(<http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Denmark-s-global-role>). Geraadpleegd op 12 februari 2014.

Wolff, de. K., & Zijlstra, S. (2013). *Geen extra bezuiniging op OS, of toch wel?*,

(<http://www.viceversaonline.nl/2013/09/geen-extra-bezuiniging-op-os-of-toch-wel/>) Geraadpleegd op februari 2014

7.5 Niet-gepubliceerde bronnen

Bouwense, M. (2008). *Tussen ambitie en realiteit* (scriptie). Utrecht: Universiteit Utrecht

Collingwood, V. (2001). *Good Governance and the World Bank* . Oxford: University of Oxford.

Engbrink, M.O. (2011). *Nederland en de hulprelaties met Zimbabwe en de Filipijnen*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Hogervorst, R.W. (2010). *Ontwikkelingshulp en solidariteit*(scriptie). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Honnef, H.C. (2008). *Afghaanse verantwoordelijkheid: Problemen met ownership in Afghanistan* (Scriptie). Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief, Universiteit Utrecht.

Tennekes, H. J. (2005). *Wat donoren zien in good governance. Discoursanalyse van het ontwikkelingsbeleid van Nederland en Duitsland (Proefschrift)*. Twente: Universiteit Twente.

Bijlage 1 Interview vragen

Introductie

Dit interview vindt plaats naar aanleiding van mijn masterthesis met betrekking tot het onderwerp de exit strategie over het thema onderwijs. Het doel van dit gesprek is om in kaart te brengen wat de mogelijke gevolgen kunnen zijn tijdens de uitvoering van de strategie en welke mogelijkheden er zijn om deze gevolgen te minimaliseren. De interviews worden opgenomen, de uitwerking hiervan wordt niet aan derden verstrekt en alleen gebruikt voor dit onderzoek.

Naam:

Geslacht:

Functie/achtergrond:

good governance

1. Wat verstaat u onder de exit strategie?
2. Worden overheden in ontvangende landen betrokken bij het ontwerpen van de exit strategie? En waaruit blijkt dit?
3. Wat gebeurt er met de mening die ontvangende landen hebben tijdens de voorbereidende fase van de exit strategie?
5. In hoeverre zijn ontvangende landen bereidt om de exit strategie tot een succesvol verloop te laten lopen? Waaruit blijkt dit?

Voorwaarden ontvangende landen

6. Hoe worden ontvangende landen bewogen om zelf vorm te geven aan ontwikkelprogramma's?
7. Op welke wijze laat de overheid in ontvangende landen zien hoe zij een bijdrage leveren tot een succesvolle exit strategie?

Voorwaarden donoren

8. Op welke wijze wordt er met ontvangende landen gecommuniceerd over de exit strategie? Wat zijn de voordelen en beperkingen hiervan?
9. Worden er voorwaarden gesteld aan het verlenen of beëindigen van hulp? Zo ja, waarom wel? Zo nee, waarom niet?
10. Waar hoort het bestuur in het ontvangende land aan te voldoen, voordat de hulp wordt beëindigd?

11. Welke middelen/instrumenten gebruikt Nederland om goed bestuur in ontvangende landen te bevorderen?

Criteria hulpbeëindiging

12. Hoe zijn de al eerder uitgevoerde exit strategieën op het thema onderwijs verlopen? Wat waren de zwakke en de sterke punten?

13. Hoe ziet u dit in de praktijk terug? En hoe zou u dit in de toekomst anders willen zien?

14. Wat wordt er gedaan om de opgebouwde resultaten te behouden met betrekking tot het thema onderwijs?

15. Wat wordt er gedaan om de relatie die NL door de bilaterale hulp met ontvangende landen heeft opgebouwd gewaarborgd?

16. Welke maatregelen worden er getroffen als de donorcoördinatie ontbreekt?

Bijlage 2 Respondentenlijst

1. Mvr. Reina Buijs – Tijdelijke hoofd ambassade
2. Mevr. Anke van Dam – Hoofd ontwikkelingssamenwerking en emancipatie expert
3. Caspar Lobrecht – Onderzoeker IOB
4. Antonie de Kemp – Onderzoeker IOB
5. Dhr. Paul Gosselink – Senior beleidsmedewerker bij bureau internationale samenwerking
6. Dhr. Vincent Sneijders – Beleidsmedewerker onderwijs
7. Dhr. Ronald Siebes – Head education and research
8. Mvr. Jeanne Roefs – Coordinator global division campaign for education in Nederland
9. Dhr. Sitati Makhandi – Medewerker Lec Kenia/Edukans
10. Dhr. J. Muntinda Munguti – Chief executive officer of Saso foundation