



Ministerie van Buitenlandse Zaken

Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties

IOB | Oktober 2009 | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | IOB | Oktober 2009 | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | IOB | Ok

Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Korte historie	6
3	Uitgangspunten van het evaluatiebeleid van IOB	10
4	Definities en criteria van evaluatieonderzoek	14
4.1	Wat is evaluatie	15
4.2	Typen evaluaties	16
4.3	Evaluatiecriteria	17
4.3.1	Doelmatigheid	17
4.3.2	Doeltreffendheid	18
4.3.3	Impact	19
4.3.4	Relevantie	19
4.3.5	Duurzaamheid	20
4.3.6	Beleidsconsistentie	21
5	Leidende principes en ethische normen	22
6	Het evaluatieproces	26
6.1	Programmering	27
6.2	Vooronderzoek	29
6.3	Terms of reference	30
6.4	Inschakeling van onderzoekers	32
6.5	Samenwerking met onderzoekers in de partnerlanden	32
6.6	Methodologie	33
6.7	Rapportage	37
7	Kwaliteitsbewaking	40
7.1	Meelezers	41
7.2	Referentiegroepen	42
7.3	Bureauvergadering	42
7.4	Panel van advies	43
7.5	Zelfevaluatie	43
8	Communicatie en feedback	44

1 Inleiding

Dit document beschrijft het evaluatiebeleid en de richtlijnen voor evaluaties van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB). Het plaatst het evaluatiebeleid in het kader van de rijksbrede regeling die sedert enige jaren van kracht is ten aanzien van de evaluatie van overheidbeleid in het algemeen, de *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie* (voortaan RPE 2006).¹ Bovendien reflecteert het de besluiten die de afgelopen tijd zijn genomen ten aanzien van de evaluatiefunctie bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, en de rol die IOB daarin vervult.

Het evaluatiebeleid en de richtlijnen van IOB moeten bezien worden in het licht van een veranderde omgeving. Een steeds kritischer buitenwereld vraagt om helder inzicht in de resultaten van het Nederlandse buitenlands beleid. De druk op bewindslieden om verantwoording af te leggen niet alleen over de inzet van publieke middelen, maar vooral over de bereikte resultaten is toegenomen. Dit geldt ook voor de terreinen van buitenlands beleid. Willen evaluaties hieraan kunnen bijdragen, dan moeten zij onafhankelijk, openbaar, zichtbaar en toegankelijk zijn.

Door publicatie van deze richtlijnen biedt IOB transparantie aan derden: aan de collega's op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, het Parlement, de geïnteresseerde burger, aan organisaties en instellingen die met evaluaties van IOB te maken krijgen, en aan de gebruikers van evaluatieresultaten. In elk evaluatierapport afzonderlijk legt IOB verantwoording af over het uitgevoerde onderzoek; dit document maakt duidelijk welke algemene uitgangspunten en richtlijnen IOB intern voor deze evaluaties hanteert.

5

De richtlijnen die in het document zijn opgenomen gelden in beginsel voor alle evaluaties die door IOB worden uitgevoerd, tenzij expliciet anders vermeld. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat op het terrein van ontwikkelingssamenwerking een reeds lange traditie van evalueren bestaat, die zich onder meer vertaalt in internationale afspraken, fora en samenwerking welke van invloed zijn op de werkwijze van IOB. Voor de andere terreinen van buitenlands beleid is dat niet het geval. Doordat het mandaat van IOB zich evenwel ook tot die terreinen uitstrekt, plaatst het IOB daarmee, zeker internationaal, in een bijzondere positie.

Het evaluatiebeleid en de richtlijnen weerspiegelen de opvattingen waar IOB voor staat. In die zin beschrijft dit document de voor IOB wenselijke situatie. De praktijk zal soms op onderdelen hiervan nog afwijken. Er zal altijd een zekere spanning bestaan tussen de theorie en de praktijk. IOB stelt zich echter ten doel zo veel mogelijk volgens deze richtlijnen te werken. Daarbij is het goed voor ogen te houden dat beleid en richtlijnen niet in marmer zijn gebeiteld. Er is in de meest letterlijke zin sprake van een groeidocument. Nieuwe inzichten kunnen in de toekomst aanleiding geven tot aanpassingen. Periodiek zal IOB dan ook het beleid en de geldende richtlijnen tegen het licht houden en zo nodig met een herziene versie komen. Op de webpagina <http://www.minbuza.nl> zal steeds een up-to-date versie van dit document beschikbaar zijn.

¹ Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006. Staatscourant 26 april 2006, nr. 83.

2

Korte historie

In de eerste helft van de jaren 70 steeg de begroting voor ontwikkelingssamenwerking snel. Zelfs zo snel dat van verschillende zijden, en vooral in de pers, werd gesignaleerd dat de kwaliteit van de hulp onder druk kwam te staan. Door deze negatieve publiciteit ontstond bij de toenmalige minister voor ontwikkelingssamenwerking de behoefte aan zelfstandige oordeelsvorming over de beleidsuitvoering, onafhankelijk van de betrokken beleidsdirecties. Op 1 juli 1977 werd daartoe per ministeriële beschikking de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde (IOV) in het leven geroepen. Bij de oprichting werd uitdrukkelijk gesteld dat de Inspectie zich zou richten op de bilaterale samenwerking, zowel de gouvernementele als de particuliere voor zover door de overheid gefinancierd, maar zich daarbij in beginsel zou beperken tot het Nederlandse aandeel in de gezamenlijke activiteiten. Op grond van die beperking stelde de minister zich op het standpunt dat de instemming van het ontvangende land of de betreffende organisatie niet vereist was. Het werkprogramma van de Inspectie werd in overleg met de beleidsdirecties opgesteld en vervolgens ter vaststelling aan de minister voorgelegd. Buiten het werkprogramma hadden minister en ambtelijke leiding de mogelijkheid op ad hoc basis opdrachten aan de Inspectie te verstrekken. Dit gebeurde echter sporadisch. Bij het van start gaan richtte de Inspectie zich op onderzoek van individuele projecten, waarvan de verslagen een vertrouwelijk karakter hadden en aan de minister werden aangeboden. Deze vertrouwelijkheid hield verband met het feit dat in de rapporten herkenbare gebeurtenissen en personen werden beschreven.

7

Vanaf 1979 drong de Tweede Kamer jaarlijks aan op een zo groot mogelijke openbaarheid van de inspectierapporten. Uiteindelijk werd aan de Tweede Kamer toegezegd dat zij algemene rapporten zou ontvangen, evenals samenvattingen van de projectinspecties. Het eerste samenvattende rapport dat IOV opstelde en dat de Kamer toeging was de “Globale Evaluatie van de Nederlandse Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking” uit 1984.

In de loop van de jaren 80 verschoof het werkterrein van de Inspectie van het onderzoek van individuele projecten naar evaluaties van sectoren, beleidsthema's of landenprogramma's. Tijdens een Mondeling Overleg met de Kamer in 1987 stemde de minister in met volledige openbaarheid van deze Inspectierapporten en het standaard toezenden van deze rapporten aan het Parlement. Aan het rapport zou voortaan een beleidsbrief van de minister worden toegevoegd met diens reactie. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer maakten er actief gebruik van voor het parlementaire debat. Maar ook bij universiteiten en andere instellingen in de publieke en particuliere sector bleek een zeer levendige belangstelling voor de rapporten zodra deze toegankelijk werden.

In 1996 vond er een grondige herijking van het Nederlandse buitenlandse beleid plaats. Alom werd onderkend dat ontwikkelingssamenwerking, buitenlandse politiek en internationale handel niet langer als op zichzelf staande beleidsterreinen konden worden beschouwd. Het buitenlandse beleid werd “ontschot” en de verschillende internationale werkterreinen geïntegreerd. Ten behoeve van deze herijking bracht de Inspectie opnieuw een synthesestudie uit, waarin de resultaten uit de evaluatierapporten over het afgelopen decennium werden samengevat. In de reorganisatie die gepaard

ging aan deze herordening van het beleid, lag het voor de hand ook het mandaat van de Inspectie te herzien. Was de Inspectie tot de herijking uitsluitend verantwoordelijk voor evaluatie op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, vanaf dat moment werd het veld verbreed tot het geheel van het buitenlandse beleid. Dit impliceerde dat de Inspectie zich in de toekomst kon richten op alle onderwerpen die deel uitmaken van de HGIS (Homogene groep buitenuitgaven). Deze verandering van het mandaat van de Inspectie gaf aanleiding tot een herziening van de organisatorische inbedding. Voortaan viel de Inspectie niet langer onder de directeur-generaal internationale samenwerking (DGIS) maar rechtstreeks onder de secretaris-generaal. Bovendien werd ook de naamgeving aangepast. In de toekomst luidde deze Inspectie Ontwikkelings-samenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).

8

De afgelopen jaren is de plaats en de rol van de Inspectie opnieuw onderwerp van politiek en ambtelijk debat geweest. Daarbij kwamen veelal dezelfde opvattingen aan de orde als tijdens de jaren 80 van de vorige eeuw, zoals de onafhankelijkheid van evaluatie, de openbaarheid van rapporten, de verhouding tussen externe verantwoording en intern leren. Dit heeft ertoe geleid dat de minister voor ontwikkelingssamenwerking in 2008 de onafhankelijkheid van de Inspectie en de openbaarheid van haar rapporten tegenover de Kamer heeft herbevestigd. Wel werd de programmeringbevoegdheid van IOB beperkt tot ontwikkelingssamenwerking.² Op de andere terreinen van buitenlands beleid ligt de primaire verantwoordelijkheid voortaan bij de betreffende directieuren-generaal en kan IOB worden verzocht onderzoeken uit te voeren.

2 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking d.d. 16 oktober 2007 over de wijze van uitvoering van de motie Boekestijn/Gill'ard inzake de inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (31 200-V, nr. 9). Het verslag van het AO (Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken) over IOB van 29 mei 2008, waarvan het verslag is vastgesteld op 25 juni 2008.

3

Uitgangspunten van het evaluatiebeleid van IOB

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is de evaluatiedirectie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Institutioneel ressorteert IOB rechtstreeks onder de secretaris-generaal. Uit hoofde van haar functie maakt IOB deel uit van het departementale Auditcomité. Samen met de Accountantsdienst (ACD) en de Inspectie en Evaluatie Bedrijfsvoering (ISB) vormt IOB het cluster “In Control”.

Internationaal maakt IOB deel uit van het OESO/DAC netwerk van evaluatiediensten. Voorts participeert IOB in het overleg van evaluatiediensten van de lidstaten van de Europese Unie en van de landen verenigd in de Nordic+ groep. Bovendien draagt IOB bij aan de werkzaamheden van een aantal andere internationale samenwerkingsverbanden, zoals het overleg van de Duitstalige evaluatiediensten, DACH, het Netwerk van Netwerken op het terrein van impactevaluaties (NONIE) en het International Initiative on Impact Evaluation (3IE).

Het mandaat van IOB luidt:

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) voorziet in de behoefte aan evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleids-terreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). IOB evalueert de tenuitvoerlegging van het Nederlandse buitenlands beleid met bijzondere aandacht voor de relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid van de resultaten en de consistentie en coherentie van beleid.

11

In het licht van dit mandaat heeft IOB de volgende taken

- 1) kwalitatief hoogwaardige evaluaties uit te voeren ten behoeve van de leer- en verantwoordingsfunctie;
- 2) zorg te dragen voor een evenwichtige evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingsamenwerking en te adviseren over de programmering op andere terreinen van buitenlands beleid;
- 3) bij te dragen aan de verhoging van de kwaliteit van evaluaties uitgevoerd door of onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties, door het ministerie gesubsidieerde instellingen en multilaterale instellingen door middel van het opstellen van algemeen geldende kwaliteitseisen en richtlijnen voor het doen van evaluaties, door het adviseren over de opzet en uitvoering van individuele evaluaties, door systematische beoordeling van de kwaliteit van deze evaluaties of peerreviews van evaluatiediensten;
- 4) de capaciteitsopbouw op het terrein van evaluatie in partnerlanden te versterken door bijdragen aan opleiding en training en het gezamenlijk uitvoeren van evaluaties;
- 5) de verspreiding van en communicatie over evaluatieresultaten te bevorderen.

Ad 1:

De primaire taak van IOB is het uitvoeren van kwalitatief hoogwaardige evaluaties die zijn opgenomen in de evaluatieprogrammering van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze evaluaties kunnen betrekking hebben op alle terreinen van buitenlands beleid die vallen binnen de Homogene groep Buitenland Uitgaven (HGIS). Evaluatie omvat in dit verband een kritisch en gedegen onderzoek naar de werking van een beleid of een programma en een verklaring van de resultaten. De evaluaties van IOB staan niet op zichzelf, maar maken in beginsel onderdeel uit van de beleidscyclus, waarin planning, monitoring en evaluatie in samenhang met elkaar worden gezien. Evaluatie is daarmee een essentieel element van de kennisfunctie binnen het ministerie. Kennis over uitvoering en effecten van beleid staat ten dienste van twee concrete functies

- het verschafft de basis voor verantwoording over beleid en bestedingen naar Parlement en samenleving (de verantwoordingsfunctie);
- het genereert informatie ten behoeve van de verbetering van beleid en beleidsuitvoering (de leerfunctie).

12

Ad 2:

Zoals vermeld in de RPE 2006 moet systematische evaluatie een vast onderdeel zijn van ieder beleidsproces. Elk beleidsterrein dient op het niveau van de operationele doelstellingen periodiek te worden geëvalueerd. De RPE 2006 vormt dan ook de basis van de evaluatieprogrammering. Daarnaast wordt deze bepaald op grond van specifieke vragen vanuit het Parlement, van de bewindslieden en van budgethouders. IOB draagt binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken de eindverantwoordelijkheid voor de programmering van evaluaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en adviseert ten aanzien van de programmering op andere terreinen van buitenlands beleid.

Ad 3:

IOB is binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet de enige instantie die te maken heeft met evaluatie. Ook beleidsmedewerkers worden er in hun functie mee geconfronteerd, als contactpersoon binnen de beleidsdirectie voor de evaluatieprogrammering of als opdrachtgever van een evaluatie, soms ook als (mede) uitvoerder en als gebruiker van evaluatieresultaten. IOB heeft daarom naast een eigen evaluatietaak ook een adviesfunctie. Deze adviesfunctie betreft het formuleren van kwaliteitscriteria en richtlijnen voor het uitvoeren van evaluaties en het adviseren over de Terms of Reference van evaluaties die niet door IOB worden uitgevoerd. Bij de jaarlijkse vaststelling van de programmering wordt afgesproken in welke mate IOB verder nog als adviseur bij door, of in opdracht van, directies uit te voeren evaluaties betrokken is. Ook heeft IOB een adviserende rol ten aanzien van de inrichting van de evaluatiefunctie, de evaluatiesystematiek en -instrumenten en de afstemming met planning en monitoring. Ten aanzien van de evaluaties die worden uitgevoerd door de MFS organisaties verricht IOB een kwaliteitstoets op de programma-evaluaties met het oog op de versterking van de evaluatiecapaciteit van deze organisaties.

Voor het multilaterale kanaal is IOB betrokken bij in internationaal kader uitgevoerde reviews van de evaluatiefunctie van betrokken instellingen.

Ad 4:

Opbouw van evaluatiecapaciteit in partnerlanden is een belangrijk thema in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Eigen onafhankelijke evaluatiecapaciteit in de partnerlanden is onontbeerlijk om inhoud te geven aan de wens te komen tot een systeem gebaseerd op het wederzijds afleggen van verantwoordelijkheid (“mutual accountability”). IOB ziet het als haar taak hieraan bij te dragen door ondersteuning te geven aan internationale initiatieven die gericht zijn op capaciteitsversterking op evaluatiegebied. Daarnaast werkt IOB, waar mogelijk en met in acht neming van de eigen criteria voor onafhankelijkheid en kwaliteit, samen met onderzoekers uit partnerlanden bij de uitvoering van evaluaties.

Ad 5:

Evaluaties genereren kennis op basis van ervaringen uit het verleden over wat werkt en wat niet en vooral waarom. IOB hecht belang aan een ruime verspreiding van deze evaluatiebevindingen. Daartoe bespreekt IOB de bevindingen uit evaluaties in de relevante staven, met de betrokken bewindspersoon en, daar waar relevant, met andere partijen, nationaal zowel als internationaal, die bij de evaluatie betrokken zijn geweest. Bovendien zal IOB, waar mogelijk en niet in strijd met het eigen verantwoordelijkheid, ondersteuning bieden bij het opstellen van beleidsreacties en de verwoording van evaluatiebevindingen in het Jaarverslag van Buitenlandse Zaken.

4

Definities en criteria van evaluatieonderzoek

4.1 Wat is evaluatie

Er bestaat een grote verscheidenheid aan definities van het begrip evaluatie. In het kader van de OESO/DAC is in de loop van de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw gewerkt aan een gemeenschappelijk begrippenkader voor de evaluatiepraktijk op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. De daarin opgenomen definitie van het begrip evaluatie is voor IOB leidend.

“An evaluation is an assessment, as systematic and objective as possible, of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, developmental efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision making process of both recipients and donors.”³

De definitie van de OESO/DAC reflecteert een in de internationale gemeenschap van evaluatoren breed gedragen visie op evaluatie. De definitie is bedoeld voor evaluaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Gezien het bredere werkterrein van IOB zullen begrippen als “developmental” en “recipients and donors” niet voor alle evaluaties van IOB opgeld doen.

15

Evaluatie onderscheidt zich van reviews en monitoring. In de *OESO/DAC Glossary* wordt review omschreven als een periodieke of op ad hoc basis uitgevoerde beoordeling van de resultaten van een interventie. Voor IOB is het belangrijkste verschil tussen review en evaluatie gelegen in het feit dat een review beschouwd wordt als een beheersinstrument ten behoeve van operationele monitoring van de uitvoering en zich dan ook concentreert op operationele zaken en het registreren van resultaten, terwijl evaluatie een meer diepgaande beoordeling van doelstellingen, uitvoering en resultaten van een activiteit beoogt, waarbij het attributievraagstuk centraal staat.

Monitoring behoort tot het interne beheersinstrumentarium. Het beoogt aan de hand van een vaste set aan indicatoren op regelmatige basis inzicht te verschaffen in de voortgang van de uitvoering van activiteiten. Met behulp van monitoring houdt de budgethouder of uitvoerder de vinger aan de pols waar het de geleverde inputs en gerealiseerde activiteiten (outputs) betreft. Monitoring geeft antwoord op de vraag of men daadwerkelijk heeft gedaan, wat men voornemens was te doen. Goede systematische monitoring is van groot belang voor het uitvoeren van evaluaties, daar het een belangrijk stuk van de gegevensbasis levert van waaruit evaluatie vertrekt.

3 DAC principles for Aid Evaluation, OECD-DAC, 1991 (de definitie werd ook opgenomen in de DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results based management in 2002).

4.2 Typen evaluaties

In de RPE 2006 wordt een evaluatiesystematiek voorgeschreven aan de hand van de zgn. operationele doelstellingen, ODs. Deze systematiek houdt in dat deze ODs periodiek onderwerp zijn van evaluatie.

De RPE 2006 maakt een onderscheid tussen beleidsdoorlichtingen en effectenonderzoeken ex post. Beide begrippen wijken af van de internationaal gebezigde terminologie op het terrein van evaluatie doch komen overeen met de wel gangbare begrippen “beleidsevaluatie” en “impactevaluatie”. Uitgangspunt is dat beleidsdoorlichtingen, die gekoppeld zijn aan de ODs, zoveel mogelijk gevoed worden door onderzoek naar effecten. Zij hebben in principe het karakter van synthesestudies. IOB geeft prioriteit aan deze typen van evaluatieonderzoek, waarbij, in het bijzonder op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, beleidsdoorlichtingen worden voorafgegaan door een serie effectenonderzoeken ex post (impactevaluaties).

16

In het verlengde van de systematiek die de RPE 2006 hanteert zullen IOB evaluaties wanneer het om impactevaluaties gaat in de regel betrekking hebben op activiteiten (uiteenlopend van programma's tot vormen van begrotingssteun). Beleidsevaluaties (of -doorlichtingen) betreffen thema's of sectoren. Daarnaast kan het geïntegreerde buitenlandse beleid ook aanleiding geven tot “ontschotte” evaluaties van landen- of regiobeleid.

Behalve voor deze, doorgaans omvangrijke, evaluaties is IOB ook beschikbaar voor het uitvoeren van, in het kader van de voortgang van programma's noodzakelijke, korte evaluaties die beperkt en intern van aard zijn.

Een deel van de evaluaties uit de programmering van IOB betreft onderzoeken die uitsluitend betrekking hebben op Nederlandse programma's en activiteiten. Het ligt voor de hand dat deze evaluaties door IOB worden uitgevoerd. Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking wordt steeds vaker internationaal samengewerkt. Projecten van individuele donoren maken geleidelijk plaats voor het gezamenlijk financieren van het overheidsbeleid van partnerlanden. Het ligt dan voor de hand dat door donoren ook steeds meer gestreefd wordt naar het gezamenlijk programmeren en/of uitvoeren van evaluaties. In die gevallen waar sprake is van een gezamenlijk optrekken van donoren in de vorm van het gemeenschappelijk steunen van sectorbeleid of andere vergaande vormen van gezamenlijke financiering (zoals “basket-funding”), worden evaluaties van IOB in beginsel in samenwerking met andere donoren uitgevoerd indien een afweging op grond van de eigen criteria met betrekking tot onafhankelijkheid en kwaliteit tot een positieve uitkomst leidt. De aard van de samenwerking kan uiteenlopen van het feitelijk gezamenlijk optrekken van meerdere donoren in een evaluatie, het afspreken van een gemeenschappelijke kader Terms of Reference waarbinnen de taken onderling worden verdeeld tot het overeenkomen van een taakverdeling op thema's, sectoren of landen.

4.3 Evaluatiecriteria

Evalueren is maatwerk. Maatwerk betekent niet het loslaten van kwaliteitscriteria noch het loslaten van consistentie in de toepassing. Zo dienen in alle evaluaties de evaluatiecriteria op eenduidige en vooral transparante wijze te worden toegepast. Juist hier is standaardisering van het grootste belang teneinde vergelijkbaarheid van de onderzoeken en onderzoeksresultaten mogelijk te maken. De door IOB gehanteerde evaluatiecriteria komen goeddeels overeen met de criteria zoals door de OESO/DAC opgesteld. In de OESO/DAC definitie van evaluatie worden vijf evaluatiecriteria genoemd voor de beoordeling van ontwikkelingsactiviteiten: doelmatigheid (efficiëntie), doeltreffendheid (effectiviteit), impact, relevantie en duurzaamheid. De evaluatiecriteria duiden op onderscheiden resultaatniveaus die zijn ontleend aan het “logical framework” of daarop gebaseerde resultaatketens. Bij elkaar bieden deze evaluatiecriteria het kader waarmee de onderzoeker zijn bevindingen op een geordende en onderling samenhangende wijze kan presenteren. Het zal per evaluatie verschillen of aan alle evaluatiecriteria evenveel aandacht geschonken zal of kan worden. Bovendien kunnen criteria worden toegevoegd. Zo vereist evaluatie van “ontschot” beleid dat IOB in sommige gevallen ook expliciet aandacht schenkt aan beleidsconsistentie.

17

4.3.1 Doelmatigheid

Doelmatigheid of efficiëntie verwijst naar de mate waarin de behaalde directe resultaten van een activiteit, de output, opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen, de input, en de manier waarop zij zijn ingezet. Het begrip geeft dus een verhouding weer en het verwijst naar een resultaatniveau dat de uitvoerder kan controleren.

In de beoordeling van doelmatigheid wordt zowel de kwantiteit als de kwaliteit van inputs en outputs beoordeeld. De meest economische of kosteneffectieve input is niet altijd ook de meest geëigende en tevens kunnen er belangrijke trade-offs bestaan tussen de kwantiteit en de kwaliteit van de geleverde outputs. Bovendien vereist het meten van doelmatigheid vergelijking met alternatieve aanpakken, waarmee dezelfde outputs kunnen worden gerealiseerd. Dit is lang niet altijd eenvoudig omdat veelal vooraf geformuleerde, benchmarks ontbreken en deze op basis van ervaringen uit de praktijk nog moeten worden ontwikkeld. In activiteiten waar het gaat om constructiewerkzaamheden ligt dat, bijvoorbeeld, meer voor de hand, dan in activiteiten op het terrein van sociale of institutionele veranderingen.

Elementen die bij de beoordeling van doelmatigheid in ogenschouw genomen moeten worden zijn

- Zijn de geëigende inputs ingezet tegen zo laag mogelijke kosten;
- Zijn activiteiten op een eenvoudige wijze uitgevoerd;
- Heeft besluitvorming op het juiste niveau plaatsgevonden en is bureaucratie zo veel mogelijk voorkomen;
- Zijn de overheadkosten zo laag mogelijk gehouden;

- Is duplicatie vermeden;
- Zijn conflicten bij de uitvoering tijdig opgelost of voorkomen;
- Zijn outputs geleverd binnen het geplande tijdspad en budget.

4.3.2 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid of effectiviteit betreft de mate waarin de directe resultaten van de ontplooiende activiteiten, de output, bijdragen aan de (duurzame) realisatie van de beleidsdoelstelling(en), dat wil zeggen de outcome. Beleidsdoelstellingen zijn de doelstellingen die men beoogt te realiseren met de ontplooiende activiteiten. Zij staan in beginsel geformuleerd in het projectdocument. In sommige gevallen kunnen beleidsdoelstellingen overeenkomen met de operationele doelstellingen uit de begroting (ODs) of te onderscheiden onderdelen daarvan.

Een activiteit wordt als doeltreffend omschreven indien de geleverde outputs een aantoonbare bijdrage hebben geleverd aan de verwezenlijking van de met de activiteit beoogde doelstellingen. Doelmatigheid en doeltreffendheid verwijzen naar twee opeenvolgende niveaus in de resultaatketen. Een positieve beoordeling op het ene niveau impliceert niet automatische een positieve beoordeling op het andere niveau. Een activiteit kan doelmatig zijn zonder effecten te hebben, en omgekeerd kan een doeltreffende activiteit weinig doelmatig zijn uitgevoerd.

18

De effecten van een activiteit vallen buiten de directe controle van de uitvoerder. Activiteiten leveren outputs waarvan verondersteld wordt dat zij de gewenste effecten zullen bewerkstelligen. De evaluatie van doeltreffendheid wil deze causaliteit vaststellen. Het kernprobleem daarbij is dat idealiter bekend zou moeten zijn wat er zou zijn gebeurd zonder dat de activiteit heeft plaatsgevonden, de counterfactual. Pas dan is het mogelijk geconstateerde veranderingen toe te schrijven aan de activiteit en dus daadwerkelijk te kunnen spreken van (netto-)effecten. Met andere woorden, er is sprake van een attributieprobleem. Zo lang andere invloeden op de geconstateerde veranderingen zichtbaar zijn, is het probleem relatief eenvoudig op te lossen. Lastiger is het wanneer we te maken hebben met invloeden die niet onmiddellijk waarneembaar zijn, de “unobservables”. De onderzoeker weet dan niet wat hij niet weet. In evaluaties wordt gepoogd dit onderzoeksprobleem op te lossen. (zie 6.6)

In de praktijk, en dat geldt zeker voor grote en vooral complexe activiteiten, maar ook voor activiteiten die effecten beogen die nauwelijks of niet kwantificeerbaar zijn, wordt vaak teruggevallen op plausibiliteitsredeneringen. Het gaat dan om de inzichtelijkheid en geloofwaardigheid van de redenering.

In essentie zijn in de beoordeling van doeltreffendheid drie stappen te onderscheiden:

- Het meten van de veranderingen in de effectvariabelen ten opzichte van de beginsituatie (baseline of nulmeting);
- De attributie van de waargenomen veranderingen aan de activiteit;

- De beoordeling van de waargenomen en aan de activiteit toegeschreven veranderingen in het licht van de doelstellingen.

4.3.3 Impact

De grote overeenstemming die bestaat binnen de gemeenschap van evaluatoren over de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid, geldt in mindere mate voor impact en relevantie.

In de terminologie van de OESO/DAC wordt het begrip impact omschreven als alle significante effecten van een ontwikkelingsinterventie, positief en negatief, voorzien en niet voorzien, voor de uiteindelijke belanghebbenden en derden. Terwijl doeltreffendheid uitsluitend verwijst naar de beoogde effecten van een activiteit, verwijst impact in deze terminologie naar alle mogelijke economische, sociale, politieke, technische en ecologische effecten op lokaal, regionaal of nationaal niveau die van invloed zijn op de doelgroep en andere partijen waarop direct of indirect invloed is uitgeoefend.

In het strakkere kader van het “logical framework” wordt het begrip impact doorgaans gebruikt ter verwijzing naar het hoogste resultaatniveau. De vraag is dan in hoeverre met behulp van outputs gerealiseerde effecten (outcomes) hebben bijgedragen aan bredere, verder liggende doelstellingen. Dit kunnen doelstellingen zijn op het niveau van de ODs of doelstellingen die daarboven uitstijgen, zoals armoedebestrijding in het algemeen.

19

In de internationale literatuur over impactevaluaties wordt het begrip impact gebruikt voor de (netto-)effecten die toegeschreven, geattributioneerd, kunnen worden aan de interventie, dat wil zeggen, op het niveau van de doeltreffendheid.

De ene interpretatie van het begrip impact is niet per definitie beter dan de andere. Van belang is dat in de evaluatierapporten begrippen worden geëxpliciteerd. Om wille van de onderlinge vergelijkbaarheid is het wenselijk in de effectenonderzoeken ex post de in de internationale literatuur gangbare interpretatie voor impactevaluaties te gebruiken. Daarmee handelt IOB bovendien in lijn met de voorschriften uit de RPE 2006.

4.3.4 Relevantie

Ook ten aanzien van het begrip relevantie is er sprake van verschillende interpretaties. In de definitie van de OESO/DAC verwijst relevantie naar de mate waarin de doelstellingen van een activiteit consistent zijn met de behoeften van de beoogde doelgroep of het land in kwestie, alsmede met het algemene beleid van de partner en de donor. Daarmee is relevantie een containerbegrip, waarbinnen geen keuze is gemaakt. Deze definitie is om meerdere redenen onbevredigend. In de eerste plaats is de beoordeling of een activiteit logisch voortvloeit uit of aansluit op het beleid in essentie een ex ante beoordeling die thuishoort in het goedkeuringstraject. In de tweede plaats is het niet vanzelfsprekend dat donorbeleid, beleid van de partner en behoeften van de doelgroep

naadloos op elkaar aansluiten. Dat zou impliceren dat een activiteit tegelijkertijd relevant en irrelevant kan zijn. In de derde plaats kunnen beleidsprioriteiten in de tijd veranderen zodat eenzelfde activiteit op het ene moment wel en op een volgend niet meer relevant is, of andersom. En tenslotte impliceert deze definitie dat de relevantie van het beleid zelf niet ter discussie staat. Met andere woorden, deze definitie sluit het problematiseren van beleid uit.

In het “logical framework” verwijst relevantie naar de mate waarin de effecten van uitgevoerde activiteiten duurzaam bijdragen aan de realisatie van het uiteindelijke (ontwikkelings)doel waar het om gaat, de impact. De activiteit heeft zin gehad, was relevant, naar de mate waarin hij de effecten heeft gegenereerd, die het uiteindelijke ontwikkelingsdoel dichterbij hebben gebracht. IOB zal het begrip relevantie in zijn evaluaties op deze wijze toepassen.

4.3.5 Duurzaamheid

Duurzaamheid is in feite een aspect van doeltreffendheid. Een activiteit is immers nauwelijks doeltreffend te noemen indien het gerealiseerde effect niet blijvend is.⁴ Tegelijkertijd kent het begrip duurzaamheid een verscheidenheid aan dimensies die relevant zijn voor de beoordeling van een activiteit. In de donorgemeenschap wordt de duurzaamheid van activiteiten in verband gebracht met een zevental factoren. Deze factoren bieden houvast bij de analyse van activiteiten. Het zal per activiteit verschillen welke (combinatie van) factoren bij de beoordeling van duurzaamheid hulp kan bieden.

- Betrokkenheid van de ontvangende partij wordt doorgaans onderkend als een factor die van invloed is op het welslagen van een activiteit. Betrokkenheid manifesteert zich door overeenstemming over doelen en het beschikbaar stellen van mensen en middelen;
- Bij de inzet van technologie dient rekening te worden gehouden met de financiële en institutionele mogelijkheden van de ontvanger en de mate waarin de voorwaarden voor onderhoud en vernieuwing zijn gegarandeerd;
- Activiteiten kunnen op de korte of lange termijn van invloed zijn op het milieu. Terwijl korte termijn effecten doorgaans wel in beeld zijn en worden voorkomen of gemitigeerd, is het van belang juist de lange termijn milieu effecten die de gerealiseerde veranderingen teniet kunnen doen, of andere schadelijke gevolgen kunnen hebben, in de beoordeling te betrekken;
- De mate van duurzaamheid van veranderingen hangt vaak sterk samen met sociale en culturele factoren, die zich doorgaans aan directe waarneming onttrekken. Het onderzoeken van percepties kan beter zicht geven op deze dimensie van duurzaamheid;
- Institutionele versterking en opbouw van capaciteit spelen een belangrijke rol bij het

4 In de context van humanitaire hulp ligt dit uiteraard anders. Daarbij gaat het immers doorgaans om kortlopende, punctuele acties, waarvan men hoopt dat de effecten slechts kortstondig noodzakelijk zijn.

bepalen van de duurzaamheid. In de beoordeling van activiteiten zal de aandacht die geschonken is aan deze aspecten mede van invloed zijn op de mate waarin duurzaamheid is gerealiseerd;

- Financiële en economische duurzaamheid verwijzen naar de mate waarin voorzieningen zijn getroffen om voortzetting van activiteiten of onderhoud van gerealiseerde werken in de toekomst is gegarandeerd;
- Activiteiten worden altijd ontplooid in een wijdere natuurlijke, politieke, economische en sociaal-culturele omgeving, die verstrekkende invloed kan hebben op de doeltreffendheid en duurzaamheid, zonder dat daar op enigerlei wijze invloed kan worden uitgeoefend. Veranderingen in politieke stabiliteit, economische crises of natuurrampen kunnen een bepalende invloed hebben op de duurzaamheid van interventies.

4.3.6 Beleidsconsistentie

Dit begrip verwijst naar de afwezigheid van innerlijke tegenspraak tussen verschillende beleidsterreinen. Consistentie is voor IOB in het bijzonder van belang bij de evaluatie van “ontschot” beleid. Ontwikkelingsdoelen kunnen op gespannen voet staan met internationale handelsbelangen of buitenlandspolitieke overwegingen. Daarom is het zaak juist in die gevallen waar het gaat om de realisering van doelstellingen in het kader van “ontschot” beleid te bezien in hoeverre activiteiten die ondernomen worden vanuit verschillende invalshoeken op elkaar aansluiten en elkaar niet tegenwerken. Gedoeld wordt op het leveren van een bijdrage aan de realisering van de beoogde doelstellingen zonder dat de effecten van de ene activiteit die van een andere teniet doen.

5

Leidende principes en ethische normen

De leidende principes reflecteren de kernwaarden waarop de evaluaties van IOB zijn gestoeld. Zij zijn onderling verbonden en versterken elkaar en, als zodanig, moeten ze beschouwd worden als een overkoepelend kader, waarmee alle aspecten van het evaluatiewerk consistent dienen te zijn. De leidende principes bepalen wat er verwacht mag worden van de inspecteur en andere bij de evaluatie betrokken onderzoekers, van evaluatieprocessen en –producten en van de methodologie. De leidende principes die IOB hanteert voor haar werk zijn consistent met de *OESO/DAC Principles for Evaluation of Development Assistance* (1991), alsmede met de *OESO/DAC Evaluation Standards (draft 2009)*.

Alle IOB evaluaties worden geacht consistent te zijn met de volgende leidende principes:

Onafhankelijkheid. De oordelen van de onderzoeker zijn niet beïnvloed door externe druk of een belangenconflict. Organisaties of instellingen die de opdracht krijgen voor een evaluatie en leden van evaluatieteams mogen niet eerder betrokken zijn geweest bij de uitvoering van de activiteiten die worden geëvalueerd, noch bij de formulering van het beleid dat daaraan ten grondslag ligt.

Objectiviteit. De evaluatie is gebaseerd op verifieerbare feiten. De onderzoeker streeft ernaar dat de gegevensbasis waarop de evaluatie is geënt geen onjuistheden bevat. De weergave van feiten dient duidelijk en herkenbaar gescheiden te worden van oordeelsvorming.

23

Transparantie. De evaluatie dient op een voor de belanghebbenden en derden navolgbare wijze te worden uitgevoerd. Vraagstelling, gegevensbasis, gebruikte onderzoeksmethoden, bevindingen en conclusies dienen in het rapport op een heldere, toegankelijke wijze te worden weergegeven.

Validiteit. De evaluatie meet datgene wat het volgens de Terms of Reference beoogt te meten en zulks op een voor de lezer navolgbare wijze.

Betrouwbaarheid. De onderzoeksresultaten uit de evaluatie zijn stabiel, dat wil zeggen, herhaling van het onderzoek leidt tot dezelfde bevindingen en conclusies.

Partnerschap. Bij evaluaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking zullen, waar mogelijk en voor zover niet in strijd met de andere principes, partners uit de ontvangende landen bij de uitvoering van evaluaties worden betrokken. Daarbij wordt zo veel mogelijk gestreefd naar samenwerking met onafhankelijke onderzoekers uit de partnerlanden.

Uitvoerbaarheid. Evaluaties worden alleen dan uitgevoerd indien de gegevensbasis toegankelijk is en de daarop toegesneden methodologie beschikbaar.

Correctheid. De evaluatie berokkent geen schade aan individuen.

Kosteneffectiviteit. De evaluatie wordt uitgevoerd tegen de laagst mogelijke kosten met in achtneming van de overige leidende principes.

Bruikbaarheid. De evaluatie resulteert in conclusies en aandachtspunten, die voor de gebruiker van de evaluatie waardevol zijn, omdat zij aanleiding geven tot handelingen die binnen zijn vermogen liggen.

Evaluatie is een vorm van toetsend onderzoek. Het onderscheidt zich van zuiver academisch onderzoek door het feit dat het altijd uitmondt in een oordeel over de resultaten van concrete menselijke handelingen. Daarom draagt de onderzoeker een grote verantwoordelijkheid tegenover de bij de evaluatie betrokken belanghebbenden. Dit geldt zowel voor de inspecteur van IOB als ook voor de door hem of haar gecontracteerde externe onderzoekers. Van onderzoekers mag dan ook worden verwacht dat zij zich houden aan internationaal aanvaarde ethische normen voor evaluaties.

Voor IOB geldende volgende ethische normen⁵:

Respect en begrip voor andere culturen.

24

In veel evaluaties wordt onderzoek verricht in een andere culturele omgeving dan degene waaruit de onderzoeker afkomstig is. Van de onderzoeker mag verwacht worden dat hij zich tijdens de werkzaamheden, zoals interviews en andere vormen van gegevensverzameling, gedraagt conform de ter plaatse gangbare culturele code.

Universele waarden.

Er kan een spanning bestaan tussen culturele gewoonten en praktijken en de onderdrukking van fundamentele rechten en vrijheden. Hoewel onderzoekers in beginsel respect moeten hebben voor andere culturen, mogen zij de ogen niet sluiten voor de effecten van bepaalde culturele waarden op genderverhoudingen of op minderheden en andere specifieke groepen. In dergelijke gevallen zijn de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en de daarop gebaseerde verdragen leidend.

Gender.

Onderzoeken worden uitgevoerd indachtig diversiteit in de rollen van mannen en vrouwen en het streven naar gelijkwaardigheid. Op beleidsterreinen waar gender verschillen een dimensie zijn van het gevoerde beleid en/of effecten van beleid, wordt deze dimensie in de opzet en uitvoering van het onderzoek verdisconteerd.

Anonimiteit en vertrouwelijkheid.

Van onderzoekers wordt verwacht dat zij het verzoek van informanten om informatie vertrouwelijk te behandelen respecteren en dat zij er zorg voor dragen dat vertrouwelijke informatie niet herleid kan worden tot de bron.

Verantwoordelijkheid.

In veel landen kan een kritische opstelling ten opzichte van de overheid ernstige gevolgen hebben voor onderzoekers uit het land zelf. In evaluaties waarbij lokale onderzoekers zijn betrokken is het van belang dergelijke risico's tijdig te onderkennen en maatregelen te treffen om deze te vermijden, bijvoorbeeld door heldere afspraken over de verantwoordelijkheid ten aanzien van de inhoud van het rapport.

Omissies.

Onderzoekers kunnen geconfronteerd worden met informatie die niet rechtstreeks van belang is voor de beantwoording van de vragen uit de evaluatie, maar niettemin relevant is in het licht van verantwoorden en leren. In dat geval zal in overleg met de opdrachtgever (in laatste instantie directeur IOB) overlegd worden of deze informatie in het rapport zal worden opgenomen en in welke vorm.

Beoordeling van individuen.

Evaluaties zijn geen persoonsbeoordelingen. Toch kunnen in evaluatierapporten bevindingen worden opgenomen over leiderschap en (management)kwaliteiten van uitvoerders, die grenzen aan persoonsbeoordelingen. Onderzoekers moeten er dan ook zorg voor dragen zo veel als mogelijk te abstraheren van eenvoudig herleidbare concrete cases. In geval van twijfel zal in voorkomende gevallen overlegd worden met directeur IOB.

25

Bewijs van malversaties.

Evaluaties betreffen geen onderzoek naar rechtmatigheid. Niettemin is het mogelijk dat tijdens evaluaties malversaties aan het licht komen. In dat geval legt de onderzoeker de zaak voor aan directeur IOB. Wanneer daartoe voldoende aanleiding is zal contact worden opgenomen met de accountantsdienst, ACD.

6

Het evaluatieproces

6.1 Programmering

De kwaliteit van evaluatie heeft baat bij een zorgvuldig en transparant besluitvormingsproces. Dit besluitvormingsproces begint bij de programmering van evaluaties. IOB heeft de eindverantwoordelijkheid voor de programmering van evaluaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Dat betekent dat directeur IOB de programmering vaststelt nadat deze is besproken met de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) en de betrokken beleidsdirecties. Ten aanzien van de overige terreinen van buitenlands beleid adviseert IOB over de programmering en wordt deze vastgesteld door het S/DG beraad. Ten behoeve van de systematisering van de programmering hanteert IOB de uitgangspunten van de RPE 2006.

In de evaluatieprogrammering wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen evaluaties: beleidsdoorlichtingen (beleidsevaluaties), effectenonderzoek ex post (impactevaluaties) en overig evaluatieonderzoek. Beleidsdoorlichting en effectenonderzoek ex post vallen onder de RPE 2006. Deze schrijft voor dat elk beleidsterrein op het niveau van de operationele doelstellingen (ODs) periodiek onderwerp is van een beleidsdoorlichting of beleidsevaluatie. Bij een beleidsdoorlichting dient zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van effectenonderzoek ex post. Beleidsdoorlichtingen en effectenonderzoek bepalen in hoge mate de onderzoeksagenda van IOB.

27

Naast de RPE 2006 kunnen er ook andere overwegingen zijn om evaluaties in de programmering op te nemen.

In de eerste plaats zijn er overwegingen van politieke opportuniteit. Onderdelen van het beleid kunnen op bepaalde momenten onderwerp zijn van politiek of maatschappelijk debat. In zo'n geval is het van belang het debat te voeden met inzichten verkregen op basis van degelijk en onafhankelijk evaluatieonderzoek.

Daarnaast speelt beleidsmatige relevantie een rol. Deze wordt zowel bepaald door de prioriteit die aan een onderwerp wordt toegekend, maar ook door het tijdstip waarop de evaluatie wordt uitgevoerd. Als duidelijk is wanneer resultaten nodig zijn voor de formulering van nieuwe programma's of nieuw beleid en binnen die termijn is een evaluatie uitvoerbaar, met inachtneming van waarborging van kwaliteit, dan zorgt IOB voor tijdige programmering en uitvoering van het desbetreffende onderzoek, ongeacht de omvang of complexiteit van het onderwerp.

Op het terrein van ontwikkelingssamenwerking wordt internationaal aangestuurd op een betere onderlinge afstemming van de evaluatieprogrammering van individuele donoren en het zo mogelijk gezamenlijk uitvoeren van evaluaties. De gezamenlijke evaluaties betreffen aan de ene kant evaluaties die uitgevoerd worden met evaluatiediensten uit ontvangende landen tot aan de andere kant multidonor evaluaties en verschillende mengvormen hier tussen in. Samenwerken met evaluatiediensten uit ontvangende landen draagt bij aan versterking van de evaluatiecapaciteit en eveneens aan het streven

naar het wederzijds afleggen van verantwoordelijkheid. De keuze aan welke gezamenlijke evaluaties IOB meedoet zal afhangen van de initiatieven die in internationaal overleg worden ontplooid, de mogelijkheid strategische allianties aan te gaan met gelijkgezinde evaluatiediensten, de mate waarin de criteria van IOB voor onafhankelijkheid en kwaliteit zijn gewaarborgd en de inpasbaarheid in de bestaande evaluatieprogrammering.

IOB acht het voorts wenselijk bij het programmeren ruimte te bieden voor ad hoc verzoeken. Dit kunnen verzoeken zijn vanuit het departement tot het uitvoeren van korte, beperkte evaluaties, die intern van aard zijn en van belang zijn voor de voortgang van programma's of ter ondersteuning van besluitvorming. Maar daarnaast kunnen ook de bewindspersonen of het Parlement concrete verzoeken richten aan IOB. Deze zullen zoveel mogelijk worden gehonoreerd.

28

De evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking heeft niet uitsluitend betrekking op het bilaterale, maar ook op het particuliere en multilaterale kanaal. In het kader van het Medefinancieringsstelsel (MFS) draagt IOB zorg voor een systematische beoordeling van de programma evaluaties die onder verantwoordelijkheid van de MFS organisaties zelf worden uitgevoerd. Daarnaast selecteert IOB een aantal thema's en/of landen voor eigen evaluatieonderzoek. Ten aanzien van de programmering van evaluaties van het multilaterale kanaal is IOB tot nu toe terughoudend geweest. IOB heeft zich er samen met andere donoren voor ingezet de kwaliteit van de eigen evaluatie van de multilaterale instellingen te verbeteren door middel van zogenoemde peer reviews. Waar mogelijk zal in de toekomst worden aangesloten bij gezamenlijke initiatieven van donoren voor een meer systematische evaluatie van multilaterale OS.

De "ontschotting" van het buitenlands beleid en de verbreding van het mandaat van IOB die daaruit voortvloeide, impliceert dat IOB niet uitsluitend activiteiten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking evalueert, maar ook op andere terreinen van buitenlands beleid. Het is niet ongebruikelijk dat op een specifiek thema naast ontwikkelingssamenwerking ook andere instrumenten van buitenlands beleid worden ingezet. Dit kan aanleiding geven tot het uitvoeren van een "ontschotte" evaluatie. In veel gevallen is bij een dergelijke evaluatie uitsluitend het ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken. Maar niet altijd. Er zijn ook onderwerpen van buitenlands beleid, waarbij andere departementen een prominente rol vervullen. Dat is voor IOB aanleiding om in voorkomende gevallen de mogelijkheden van interdepartementale samenwerking met betrekking tot evaluatie te onderzoeken. Waar zich deze voordoen en de voorwaarden ten aanzien van onafhankelijkheid en kwaliteit zijn vervuld, zal IOB deze in de programmering opnemen.

6.2 Vooronderzoek

Maakt een onderwerp deel uit van de programmering dan kan het vooronderzoek voor de evaluatie worden gestart. Vooral in deze startfase van een evaluatie dienen een aantal belangrijke beslissingen te worden genomen, die voor het verdere verloop van het onderzoek van verstrekking betekenis zijn. De inspecteur zal zich moeten oriënteren op het te evalueren beleidsterrein, zal de beschikbare gegevensbronnen in kaart moeten brengen en zich gedachten moeten vormen over relevante evaluatievragen en de meest adequate aanpak. Bij grote, complexe evaluaties kan door de inspecteur in eerste instantie een *startnotitie* worden opgesteld. In de startnotitie wordt de aanleiding tot de evaluatie omschreven, alsmede het doel; op hoofdlijnen kan het te evalueren beleidsveld worden beschreven en kernvragen van het vooronderzoek geformuleerd. Voorts kan worden aangegeven welk type evaluatie zich hiertoe het beste leent. Ook kan een voorstel worden uitgewerkt van de organisatie van het onderzoek (de verwachte doorlooptijd, de noodzaak van veldmissies, tijdstip en wijze van inschakeling van externe consultant(s)). Tenslotte kan inzicht worden verschaft in de te verwachten producten en het budget.

Startnotities worden besproken met leiding IOB en de voor de betreffende evaluatie aangewezen meelezers (zie 7.1). Na besluitvorming over de hierboven genoemde hoofdpunten wordt in het vooronderzoek verder gewerkt aan het opstellen van de definitieve Terms of Reference voor de feitelijke evaluatie.

29

Het vooronderzoek behelst een aantal activiteiten:

Reconstructie van de beleidstheorie en interventielogica.

De evalueerbaarheid van een onderwerp is gebaat bij duidelijk geformuleerde beleidsuitgangspunten en programmadoelen en een beschrijving van de ondernomen activiteiten en een logische samenhang tussen beleid, doelstellingen en activiteiten. De praktijk leert dat lang niet altijd aan deze criteria wordt voldaan. Dit geldt in algemene zin zowel voor ontwikkelingssamenwerking als ook voor andere terreinen van het buitenlandse beleid. Beleid is vooral op het niveau van de ODs vaak breed en weinig specifiek geformuleerd, doelen en effecten zijn vaak onduidelijk of vaag en de interventielogica weinig expliciet. Daarom zal de inspecteur op basis van vooronderzoek zelf een beleidstheorie en een daarop gebaseerde “reconstructed logic” (een gereconstrueerde “interventielogica”) ontwikkelen. Wanneer de beleidstheorie en interventielogica zijn gereconstrueerd worden deze voorgelegd aan de beleidsmaker om na te gaan of deze sporen met hetgeen laatstgenoemde voor ogen had.

Afbakening van het onderzoeksobject.

Beleidsthema's en sectoren zijn veelal breed geformuleerd en omvatten vaak een grote verscheidenheid aan uiteenlopende activiteiten. Dit geldt in ieder geval voor de formulering op het niveau van de ODs uit de begroting. Het vooronderzoek dient er dan ook toe om het onderwerp, ook in het geval van een breed onderzoek zodanig af te bakenen dat de evaluatie een duidelijk focus krijgt en daarmee uitvoerbaar wordt. Afbakening biedt een

grotere garantie dat het focus van het onderzoek helder blijft en dat slechts die vragen geformuleerd worden, waarop redelijkerwijs een valide antwoord te verwachten valt. Afbakening heeft betrekking op de tijdsdimensie, de geografische dimensie en op de soort activiteiten. Afbakening vindt plaats op basis van gesprekken met relevante informanten (betrokkenen, externe deskundigen) en op basis van het literatuur- en archiefonderzoek.

Identificatie van de resultaatindicatoren.

Een belangrijk onderdeel van de reconstructie van de beleidstheorie is het formuleren van een resultaatketen, waarin verschillende resultaatniveaus worden onderscheiden. Voor elk van de resultaatniveaus worden meetbare resultaatindicatoren geïdentificeerd, waarmee de geleverde prestaties op dat niveau kunnen worden beoordeeld.

Inventarisatie van de gegevensbronnen.

Het in kaart brengen van de omvang en kwaliteit van de bestaande informatiebronnen (dossiers, literatuur, informanten, statistische gegevensbestanden), alsmede een inventarisatie van de mogelijkheden om aanvullende informatie te verzamelen bepalen de grenzen aan de evalueerbaarheid en zijn sturend bij de formulering van de evaluatievragen.

30

Formulering van de onderzoeksvragen.

De onderzoeksvragen die in de Terms of Reference van een evaluatie worden opgenomen worden bepaald door het uiteindelijke doel van de evaluatie. Zij hebben betrekking op de voor de hand liggende behoefte aan informatie over bereikte resultaten op het niveau van outputs en effecten. Die informatie is immers zowel van belang voor verantwoording als voor leren. Daarnaast kunnen er aanvullende vragen geformuleerd worden vanuit een specifieke leerbehoefte.

Het bepalen van de methoden van onderzoek.

De keuze van de onderzoeksmethoden hangt af van een groot aantal factoren. Zij wordt beïnvloed door de aard van het onderwerp, de tijd en het budget die voor de evaluatie beschikbaar zijn, de beschikbare en te verzamelen gegevens, de aard van de onderzoeksvragen.

6.3 Terms of Reference

De Terms of Reference sturen de evaluatie. Zij vormen de neerslag van het vooronderzoek. In de Terms of Reference moeten in ieder geval de volgende onderdelen aan de orde komen:

- Aanleiding en rechtvaardiging: een korte toelichting op de relevantie van de voorgenomen evaluatie;
- Het (externe) doel van de evaluatie;
- De kernvragen: de formulering van de centrale onderzoeksvraag en de daarvan afgeleide deelvragen;

- Afbakening en reikwijdte: een argumentatie voor de wijze waarop het onderzoeksveld is afgebakend in geografische en thematische zin, alsmede in de tijd;
- Aanpak en methodologiekeuze, inclusief toespitsing op deelonderzoeken: een beschrijving van de onderzoeksopzet, de indicatoren, gegevensbronnen en onderzoekstechnieken;
- Representativiteit: een toelichting op de wijze waarop en de mate waarin representativiteit een rol speelt in het onderzoek;
- Organisatie: een toelichting op de organisatie van het onderzoek; inschakeling van deskundigen, organisatie van workshops, missies, etc.;
- Producten: een aanduiding van de voorziene deelproducten, zoals deelstudies of een database. Tevens moet worden aangegeven of het rapport wordt gepubliceerd of dat sprake is van een intern onderzoek;
- Tijdschema: het tijdschema van de evaluatie;
- Budget: een gespecificeerd kostenplaatje.

In het geval het om de Terms of Reference gaat voor een beleidsdoorlichting dient rekening te worden gehouden met de vragen die de RPE 2006 voorschrijft. In beleidsdoorlichtingen moeten de volgende vragen aan de orde komen:

- Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel? Wat is de oorzaak van het probleem?
- Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen? Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vorm gegeven en waarom?
- Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor oplossing van het probleem?
- Welke instrumenten worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering?
- Wat is het effect van de instrumenten op de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Hebben instrumenten op andere beleidsterreinen ook belangrijke effecten op de geformuleerde doelstellingen? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?
- Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is daarvan de onderbouwing?

De concept Terms of Reference worden niet alleen voor de bureauvergadering van IOB geagendeerd maar dienen daaraan voorafgaand ook met de directe belanghebbenden en externe deskundigen (bij voorkeur in de vorm van een referentiegroep, zie 7.2) alsmede met de meelezers te worden besproken. De mate waarin en de wijze waarop eventueel commentaar wordt verwerkt moet voor alle partijen duidelijk zijn. De Terms of Reference voor een evaluatie worden door directeur IOB vastgesteld. Wanneer het om niet-OS onderwerpen gaat, stelt de betreffende directeur-generaal deze vast

De Terms of Reference vormen de basis op grond waarvan een budget voor het onderzoek wordt gereserveerd. Tevens biedt het een kader voor het contracteren van externe onderzoekers. Door de vaststelling van de Terms of Reference geeft directeur IOB zijn akkoord aan het daarin opgenomen budget.

6.4 Inschakeling van onderzoekers

De inspecteur van IOB draagt de volledige verantwoordelijkheid voor de opzet, het verloop en de afronding van een evaluatie. In de meeste gevallen schakelt de inspecteur bij de uitvoering van de evaluatie onderzoekers in. Het moment waarop zij worden ingeschakeld kan variëren, evenals de mate waarin zij autonoom opereren.

Bij onderzoekers kan het gaan om onderzoekersmedewerkers en consultants uit onderzoeksinstituten, universiteiten of consultantsbureaus.

32

Onderzoekersmedewerkers zijn in de regel recentelijk afgestudeerden die de inspecteur assisteren bij de uitvoering van de evaluatie. De werkzaamheden die zij verrichten lopen uiteen van dossieronderzoek, assistentie bij veldmissies of interviews van informanten tot het opstellen van delen van de eindrapportage. De wijze waarop zij ingeschakeld worden zal afhangen van ervaring en kan in de loop van de tijd veranderen. Onderzoekersmedewerkers maken volwaardig deel uit van het onderzoeksteam.

Bij het merendeel van de evaluaties worden door IOB externe consultants ingehuurd.⁶ Twee criteria zijn daarbij doorslaggevend: de ingeschakelde deskundigheid is complementair aan die van de inspecteur en betrokkene heeft ruime onderzoekservaring, bij voorkeur in het kader van evaluaties. Bij de inschakeling van ervaren deskundigen kunnen zich verschillende modaliteiten voordoen. Er kan gekozen worden voor een of meer deskundigen als directe counterpart van de inspecteur, waarbij een onderlinge taakverdeling wordt afgesproken. Maar ook kan het hele onderzoek, of delen daarvan, volledig uitbesteed worden aan een onderzoeker of een onderzoeksbureau. De wijze waarop de inschakeling plaats vindt hangt af van de aard van de gevraagde diensten en de omvang en de voorziene kosten die daaraan verbonden zijn. Bij gezamenlijke evaluaties met andere donoren wordt in de regel het volledige onderzoek uitbesteed.

6.5 Samenwerking met onderzoekers in de partnerlanden

IOB streeft ernaar bij de uitvoering van evaluaties, waar mogelijk, samen te werken met onderzoekers uit de partnerlanden. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan de opbouw

⁶ Voor aanbesteding en het aangaan van contractuele relaties zijn de procedures, zoals vastgelegd in het HBBZ (Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken) richtinggevend. Hierop zal in dit document niet nader worden ingegaan.

van onafhankelijke onderzoekscapaciteit. Bovendien zijn onderzoekers uit de partnerlanden veelal van onschatbare waarde daar zij vaak goed geïnformeerd zijn over lokale ontwikkelingen en verhoudingen. Uiteraard lenen niet alle evaluaties zich voor een dergelijke samenwerking. De mogelijkheid tot inschakeling van onderzoekers uit partnerlanden hangt in de eerste plaats af van het onderwerp van de evaluatie. Er zijn onderwerpen waarbij een dergelijke keuze niet voor de hand ligt, bijvoorbeeld, omdat het onderzoek exclusief Nederlandse activiteiten betreft, of omdat het om activiteiten gaat die een mondiaal karakter hebben. Bij die evaluatieonderzoeken, waarbij inschakeling van die deskundigen wel voor de hand ligt (zoals de uitvoering van sectorbeleid in een specifiek land) exploreert IOB actief de mogelijkheden daartoe.

6.6 Methodologie

Evaluatie is een vorm van toetsend onderzoek. De gangbare methodologie is grotendeels ontleend aan de sociale en economische wetenschappen. In de Terms of Reference wordt op hoofdlijnen de in de evaluatie gevolgde methodologie beschreven. Wanneer de evaluatie wordt uitbesteed aan externe onderzoekers, wordt hen doorgaans gevraagd de methodologie verder uit te werken in een inceptierapport.

33

In overeenstemming met de *OESO/DAC Evaluation Quality Standards* vereist IOB dat een degelijke methodologie wordt toegepast en dat daarover ook verantwoording wordt afgelegd in het eindrapport. De methodologische keuzes die in een onderzoek worden gemaakt, worden bepaald door de mate waarin zij leiden tot de verzameling van betrouwbare gegevens en de basis bieden voor het bereiken van valide en betrouwbare waardeoordelen. De toegepaste methoden en technieken van onderzoek kunnen per evaluatie verschillen.

De validiteit van een evaluatie wordt bepaald door de mate waarin de evaluatieopzet, de methoden voor gegevensverzameling en de analyse van deze gegevens leiden tot een navolgbare beantwoording van de vragen uit de Terms of Reference. Validiteit heeft betrekking op

- De probleemstelling (De helderheid van de probleemstelling en de uitwerking van de onderzoeksvragen en de definitie van evaluatiecriteria.).
- Het evaluatieobject (Definitie, werking en afbakening van het onderzoeksobject en de situering van het evaluatieobject in de beleidsmatige en institutionele context.).
- De beleidstheorie (De weergave of reconstructie van de interventielogica en resultaatniveaus en de operationalisering van resultaatmeting aan de hand van indicatoren.
- De analyse (Gegevensbronnen, gegevensverzameling en verwerking en onderbouwing van conclusies door bevindingen.).

De betrouwbaarheid van een evaluatie wordt bepaald door de mate waarin de resultaten stabiel zijn; dat wil zeggen dat herhaling van het onderzoek tot dezelfde resultaten zal leiden. Betrouwbaarheid heeft betrekking op

- De onderzoeksmethoden (Specificatie van en verantwoording over gehanteerde onderzoeksmethoden en verificatie van gegevens en triangulatie.).
- De reikwijdte (Representativiteit van de steekproeftrekking of de selectie van case studies en de vermelding van beperkingen van het onderzoek.).
- De onafhankelijkheid (Van het bronmateriaal ten opzichte van de belanghebbenden en van de onderzoekers ten opzichte van de belanghebbenden.).
- Het onderzoeksverloop en de kwaliteitsbewaking (Verantwoording over het onderzoeksverloop en georganiseerde kwaliteitsbewaking via intern en extern toezicht.).

Om de validiteit en betrouwbaarheid van de evaluaties zo maximaal mogelijk te garanderen, kiest IOB in de evaluaties voor een combinatie van onderzoeksmethoden (“mixed methods”). Deze combinatie van onderzoeksmethoden heeft betrekking op de onderzoeksopzet (het onderzoeksdesign) en op kwalitatieve en kwantitatieve methoden en technieken van dataverzameling en analyse.

34

De onderzoeksopzet.

Het merendeel van de evaluaties van IOB zijn opgezet volgens de richtlijnen voor “theory-based” evaluatie. Dit ligt ook voor de hand omdat het doel is om het beleid en de beleidsuitvoering te toetsen op doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarvoor is het noodzakelijk de beleidstheorie als uitgangspunt te nemen. Het model van de “theory based” evaluatie leent zich goed voor de uitvoering van beleidsdoorlichtingen. In “theory-based” evaluaties gaat het om een nauwkeurige beschrijving van wat er in het verleden gedaan is, waarom, en een analyse van wat de aanwijsbare gevolgen daarvan geweest zijn. Om dat op een verantwoorde wijze te kunnen doen is het van belang in eerste instantie de beleidstheorie te reconstrueren. In de evaluatie wordt vervolgens de juistheid van de beleidstheorie getoetst. De meest gangbare en beproefde methode om doelstellingen en interventiestrategie op een geordende wijze in kaart te brengen is het “logical framework” of de (veelal meer uitgewerkte) resultaatketen. Dit model biedt een kader voor een systematische dataverzameling, het identificeren van indicatoren voor een gesystematiseerde toetsing en het bepalen van de relaties tussen de onderscheiden resultaatniveaus.

Een alternatief voor deze onderzoeksopzet is om ervoor te kiezen niet de beleidstheorie, maar de veranderingen in de werkelijkheid als vertrekpunt te nemen. Een dergelijke aanpak wordt bepleit door de aanhangers van de “realist evaluation”. In deze werkwijze wordt in eerste instantie vooral aandacht geschonken aan de context waarin veranderingen optreden en de mechanismen die daarbij in het spel zijn. Pas in tweede instantie wordt getracht veranderingen te herleiden tot specifieke activiteiten.

Internationaal wordt de laatste jaren steeds sterker de nadruk gelegd op de noodzaak om de bewijsvoering voor de effectiviteit van overheidsbeleid te versterken. De gangbare evaluatiepraktijk, die in de regel uitmondt in plausibele verklaringen voor de relaties tussen interventies en effecten, wordt niet langer als toereikend beschouwd. Er is behoefte (netto-)effecten van activiteiten, zo mogelijk gekwantificeerd, in kaart te brengen. Daartoe is het noodzakelijk impactevaluaties uit te voeren. De wens tot het doen van hardere effectstudies wordt ook weerspiegeld in de RPE 2006, die naast beleidsdoorlichtingen expliciet effectenonderzoek ex post als aparte categorie onderscheidt. In de evaluatieprogrammering voorziet IOB dan ook in de uitvoering van series impactevaluaties op beleidssectoren en thema's die zich daartoe lenen. De mogelijkheden zijn in de praktijk echter niet onbegrensd. De "randomized control trials" (RCTs), waarin een zgn. "treatment group" vergeleken wordt met een "control group" en die in feite een laboratoriumsituatie veronderstellen, zijn in de overgrote meerderheid van de gevallen niet toepasbaar. Het gangbare alternatief voor de RCTs is de quasi experimentele onderzoeksopzet. Deze benadert weliswaar de volledig experimentele RCT, maar onderkent dat de onderzoeker geen volledige controle heeft over de samenstelling van de "treatment group" en de context waarin de meting plaatsvindt. Deze beperkingen worden dan ook verantwoord in het evaluatierapport. Volledigheidshalve moet er op gewezen worden dat ook voor de impactevaluaties van IOB geldt dat zij opgezet worden op basis van een theorie over de werking van de te evalueren activiteiten. Het belangrijkste verschil is evenwel dat deze theorie niet uitsluitend gebaseerd is op een reconstructie van het beleid, maar dat zij vooral gevoed wordt door bestaande wetenschappelijke inzichten.

35

Kwalitatieve en kwantitatieve methoden van dataverzameling.

Er zijn verschillende methoden ontwikkeld om de effectiviteit van activiteiten te meten. Globaal kan een onderscheid gemaakt worden tussen kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden. Kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn meer procesgericht en leggen de nadruk op gedrag van actoren. Zij zijn flexibel, vaak door een eclectische aanpak, en in staat om bevindingen in hun culturele en politieke context te plaatsen. Met een kwalitatieve aanpak kan plausibel gemaakt worden waarom in een bepaalde context een bepaalde activiteit al dan niet effect heeft gehad. Zij spelen een belangrijke rol bij het bepalen van de interne validiteit. Het is echter niet altijd mogelijk om de bevindingen uit kwalitatief onderzoek te generaliseren. Kwantitatief onderzoek, daarentegen, beoogt juist generaliseerbare uitspraken te kunnen doen (externe validiteit). Met behulp van statistische technieken is het mogelijk om het effect van een activiteit juist te isoleren in een complexe omgeving. Daar staat tegenover dat deze methode zeer datagevoelig is. Het vereist een grote hoeveelheid, betrouwbare informatie die het trekken van steekproeven mogelijk maakt.

Kwantitatieve en kwalitatieve technieken zijn niet uitwisselbaar doch complementair. Kwantitatieve technieken kunnen de statistische onderbouwing bieden bij een meer kwalitatieve aanpak, terwijl de kwalitatieve analyse de verklaringen kan bieden bij in het kwantitatieve onderzoek vastgestelde verbanden. Zonder theoretisch kader en

zonder kwalitatief onderzoek naar de mechanismen achter veronderstelde verbanden wordt de statistische analyse inhoudsloos. In de evaluaties past IOB zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoekstechnieken toe.

Methoden van gegevensverzameling.

De validiteit en betrouwbaarheid van een evaluatie staat of valt bij de degelijkheid van de gegevensverzameling. Waar de gegevensverzameling plaatsvindt, zal sterk afhangen van het onderwerp van onderzoek. Wanneer het ontwikkelingsactiviteiten betreft, zal doorgaans een deel van deze gegevensverzameling plaatsvinden in de betrokken partnerlanden. Als zich de gelegenheid voordoet kan gebruik gemaakt worden van bestaande gegevensbestanden.

De meest gangbare vormen van gegevensverzameling zijn

- **Archief en literatuuronderzoek.**

Teneinde het veld van onderzoek in kaart te brengen is het nodig inzicht te verkrijgen in het totaal aan geschreven bronnen. Daarbij gaat het zowel om activiteitgebonden informatie, alsook om stukken met een meer beleidsmatig karakter en wetenschappelijke literatuur. Dit vereist het zorgvuldig doorwerken van het archief bij voorkeur aan de hand van een gesystematiseerde lijst van aandachtspunten. Een belangrijk aandachtspunt bij archiefonderzoek is de beoordeling van de betrouwbaarheid van de informatie.

- **Interviews met sleutel informanten.**

In de regel wordt een onderscheid gemaakt tussen (semi-)gestructureerde en niet gestructureerde interviewmethoden, afhankelijk van de rol van het interview in het onderzoek en de aard van de informatie die gezocht wordt. Vooral in de eerste oriëntatiefase zullen interviews in de regel open zijn om zoveel mogelijk meningen en visies te verzamelen van de betrokkenen.

- **Groepsinterviews.**

Verschillende vormen van groepsinterviews worden in evaluaties toegepast. Een van de meest gangbare vormen is de focusgroep discussie, waarbij ook de interactie tussen de geïnterviewden een belangrijke bron van informatie kan zijn.

- **Directe meting.**

Veel kwantificeerbare informatie kan verkregen worden door het eenvoudig registreren en tellen. Zeker op het niveau van outputs is dit de meest voor de hand liggende methode. Directe meting is vooral gebaat bij de beschikbaarheid van gegevens uit een baseline onderzoek.

- **Directe waarneming.**

Observatiemethoden kunnen zich beperken tot de fysieke outputs van een activiteit, maar kunnen ook betrekking hebben op bepaalde processen. Observatietechnieken

(al dan niet met inzet van audiovisuele middelen) hebben altijd een belangrijke rol gespeeld in het veldonderzoek. Daarbij dient wel aangetekend te worden dat het een tijdsintensieve methode kan zijn. In evaluaties wordt in de regel gebruik gemaakt van een snelle (min of meer gestructureerde) rondgang langs fysieke outputs, een “transect”, en/of het bijwonen van een of meerdere bijeenkomsten van betrokken doelgroepen.

- **Surveys.**

Surveys beogen een grote hoeveelheid gestandaardiseerde informatie te verzamelen over een grote populatie, die zich leent voor statistische analyse. Surveys werken met van tevoren opgestelde questionnaires, die, bij voorkeur, eerst getest worden. Surveys kunnen uitgevoerd worden via schriftelijke of mondelinge enquêtes. Zij zijn essentieel voor het vaststellen van de beginsituatie (nulmeting) en tevens doorgaans onontbeerlijk bij impactevaluaties. Omdat surveys tijdrovend en kostbaar kunnen zijn, wordt bij impactevaluaties vaak gebruik gemaakt van in een eerder stadium uitgevoerde enquêtes, of worden modules ingebouwd in op handen zijnde surveys, zodat deze meerdere doelen kunnen dienen.

- **Case studies.**

Met case studies wordt bedoeld op diepgravend onderzoek naar enkele specifieke activiteiten. Zij bieden de mogelijkheid om stil te staan bij percepties van belanghebbers of om geschiedenissen te reconstrueren. Case studies vormen een waardevolle aanvulling op brede surveys, omdat zij de mogelijkheid bieden uit de statistische analyse voortkomende verbanden nader te onderzoeken en verklaren. In geval een evaluatie uitsluitend is opgezet op basis van een serie case studies, is het zaak aandacht te schenken aan de mate van representativiteit van de gekozen cases.

37

6.7 Rapportage

De vaststelling van het eindrapport van een evaluatie geschiedt door directeur IOB nadat is gebleken dat in het rapport de opmerkingen van de referentiegroep, van meelezende collega inspecteurs en uit de IOB bureauvergadering op adequate wijze zijn verwerkt. Vervolgens wordt het rapport door IOB aan de bewindspersoon(en) aangeboden ter doorzending naar het Parlement. Desgevraagd kan bij de aanbidding van het rapport aan de bewindspersoon door IOB nadere toelichting worden gegeven op de evaluatiebevindingen. Wanneer evaluaties politiek zeer gevoelige onderwerpen betreffen zal IOB de betrokken bewindspersoon tijdig informeren over de voortgang van het onderzoek en, voor zover mogelijk, de te verwachten uitkomsten. In beginsel zijn alle evaluatierapporten van IOB openbaar. Slechts bij uitzondering kan van deze lijn worden afgeweken. Het kan voorkomen dat het een onderzoek betreft met een zeer vertrouwelijk karakter. Ook is het mogelijk dat een onderzoek uitsluitend een intern leerdoel dient. Het besluit om een onderzoek niet te publiceren dient altijd genomen te worden voor aanvang van het onderzoek.

In de rapportage dient rekening te worden gehouden met het feit dat de uitkomsten van evaluatieonderzoek aan verschillende belanghebbenden worden voorgelegd met uiteenlopende belangen en interesses. Uitgangspunt is dat IOB rapporten zowel dienen ter verantwoording naar het Parlement en de samenleving, als ook een leerfunctie vervullen. Dat stelt hoge eisen aan de rapportage. Het Parlement is gebaat bij een korte en heldere weergave van de hoofdbevindingen en conclusies. Verantwoording over bereikte resultaten en de inzet van overheidsmiddelen die daarvoor nodig was staat voorop. Beleidsdirecties zullen geïnteresseerd zijn in de mate waarin het rapport informatie verschafte die aanknopingspunten voor aanpassing van beleid of (bij)sturing van de beleidsuitvoering biedt. In alle gevallen is het van belang te streven naar een inzichtelijke weergave van bevindingen, analyse en beoordeling.

De IOB evaluaties resulteren in het identificeren van een aantal brandende kwesties die in het licht van de evaluatiebevindingen aandacht behoeven. Daarmee vermijdt IOB dat het door concrete aanbevelingen te doen op de stoel van de beleidsmaker gaat zitten en daarmee in de positie kan komen van de slager die zijn eigen vlees keurt. Bovendien handelt IOB daarmee conform de OESO/DAC definitie die uitsluitend spreekt van “lessons learnt” en de richtlijnen voor beleidsdoorlichting van de RPE 2006.

38

Vanwege de transparantie dienen de Terms of Reference altijd als bijlage in het evaluatierapport te worden opgenomen. De onderzoeksvragen dienen systematisch in het rapport aan de orde komen, ook in het geval op bepaalde vragen geen antwoord kon worden gevonden. Indien noodzakelijk zal ook additionele informatie inzake de gehanteerde onderzoeksmethode(n) of over problemen die zich bij de uitvoering van de evaluatie hebben voorgedaan in de bijlagen worden opgenomen.

In die gevallen waarin er fundamentele en onderbouwde verschillen van mening blijven bestaan tussen IOB en de belanghebbenden over de hoofdconclusies van het rapport, zullen de afwijkende opvattingen in het rapport worden vermeld. Het besluit daartoe wordt genomen door directeur IOB.

Veel evaluatierapporten vormen de synthese van deelstudies. Zeker in het geval deze deelstudies als zelfstandige onderzoeken gelezen kunnen worden is het zaak deze ook toegankelijk te maken voor beleidsdirecties of andere belangstellenden. Zij bevatten vaak gedetailleerde informatie die in het hoofdrapport niet terug te vinden is. De evaluatierapporten worden zowel in gedrukte vorm uitgebracht, als ook op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken geplaatst. Deelstudies worden in ieder geval op de website geplaatst. In enkele gevallen kan besloten worden ook deze in gedrukte vorm uit te brengen. In die gevallen waar sprake is van zeer omvangrijke evaluaties, brengt IOB omwille van de toegankelijkheid aanvullend een verkorte versie van het rapport uit. De samenvatting van het rapport alsmede de gehele tekst wordt aangeboden voor opname in de “evaluation inventory” van het OESO/DAC netwerk voor evaluatiediensten. Impactevaluaties zullen na afronding ook opgenomen in de database die 3IE en NONIE opzetten van dit type onderzoek.

7

Kwaliteitsbewaking

De IOB inspecteur draagt de verantwoordelijkheid voor het zelfstandig uitvoeren van de eigen evaluatie. De kwaliteit van het geleverde werk is echter een zorg voor IOB als geheel. Leiding IOB heeft daarin een eigen verantwoordelijkheid. Zij stelt, immers de evaluatierapporten vast. Ter voorbereiding van deze besluitvorming beschikt IOB over een systeem van kwaliteitsbewaking dat bestaat uit een vijftal instrumenten, meelezers, referentiegroepen, de bureauvergadering, het panel van advies en de zelfevaluatie.

7.1 Meelezers

Kwaliteitsbewaking heeft baat bij een intensieve onderlinge samenwerking en een gesystematiseerde intercollegiale visitatie. Daarom geldt binnen IOB een systeem dat er in voorziet dat inspecteurs bij de uitvoering van evaluaties kunnen rekenen op inhoudelijke steun van collega's. Startnotities, Terms of Reference, (eventueel) deelstudies en het concept eindrapport worden door de inspecteur besproken met twee meelezers, collega inspecteurs, vooraleer aan de bureauvergadering te worden voorgelegd. De inspecteur kiest in overleg met directeur IOB de collega's om als meelezer op te treden. Deze stelt per evaluatie de meelezers vast. De keuze voor en vaststelling van meelezers wordt bepaald op grond van:

- coaching ten behoeve van de betreffende inspecteur;
- meelezerschap als leerfunctie voor recent aangetreden inspecteurs;
- evaluatie-ervaring;
- affiniteit met het te evalueren onderwerp en thematische deskundigheid;
- vermijden van 'conflict of interest';
- evenredige verspreiding van de werkbelasting binnen IOB.

Niet alle criteria wegen even zwaar en een bepaald criterium kan de doorslag geven.

De meelezer heeft tot taak advies te geven aan zijn of haar collega. Dit advies heeft geen verplichtend karakter, maar de inspecteur is er wel aan gehouden aan te geven wat hij/zij met dat advies doet. Bij een blijvend en fundamenteel meningsverschil dient in samenspraak met directeur IOB een oplossing te worden gevonden.

Commentaren en adviezen van meelezers en korte verslaglegging van besprekingen met meelezers worden door de inspecteur opgenomen in het dossier van betreffende evaluatie.

De meelezers maken geen deel uit van de referentiegroep van betreffende evaluatie.

Gegeven diens verantwoordelijkheid tot het vaststellen van evaluatieproducten vervult directeur IOB geen specifieke meelezerschappen.

Het besluit om meelezers in te schakelen bij gezamenlijke evaluaties van IOB met de evaluatiediensten van andere donoren wordt overgelaten aan de behoefte van de voor deze evaluatie verantwoordelijke IOB inspecteur in overleg met directeur IOB.

7.2 Referentiegroepen

Een tweede vorm van (deels externe) kwaliteitsbewaking van de onderzoeken van IOB zijn de referentiegroepen. Deze referentiegroepen, die per evaluatie worden samengesteld, bestaan uit vertegenwoordigers van bij het onderzoek betrokken beleidsdirecties, organisaties en/of lokale instanties alsmede externe materiedeskundigen. De referentiegroep wordt voorgezeten door leiding IOB en komt op sleutelmomenten bijeen (bespreking concept ToR, deelrapporten en concept eindrapport). De inspecteur is verantwoordelijk voor de verslaglegging van referentiegroepbesprekingen en/of samenvatting van schriftelijke commentaren van referentiegroepleden.

Voor evaluaties waarin sprake is van een intensieve samenwerking met onderzoekers in een specifiek partnerland, wordt in het land in kwestie een klankbordgroep georganiseerd. De wijze waarop deze vorm krijgt zal van geval tot geval verschillen.

42

Voor gezamenlijke evaluaties met andere donoren wordt doorgaans geen (Nederlandse) referentiegroep ingesteld. In die gevallen wordt gewerkt met een gemeenschappelijke stuurgroep, waarin de participerende donoren vertegenwoordigd zijn. Bij grote en complexe evaluaties wordt bovendien uit de stuurgroep, die dan vooral een kwaliteitsbewakende rol heeft, een kleiner managementteam samengesteld voor de dagelijkse leiding. Bovendien wordt bij deze evaluaties verwacht dat het onderzoeksbureau dat de evaluatie uitvoert de eigen kwaliteitsbewaking organiseert. Deze maakt ook deel uit van de aspecten die bij de beoordeling van de inschrijvingen wordt meegewogen.

7.3 Bureauvergadering

De bureauvergadering van IOB heeft een kwaliteitsbewakende rol op twee momenten tijdens de uitvoering van een evaluatie, bij de bespreking van de Terms of Reference (soms het inceptierapport) en bij de slotbespreking van het concept eindrapport. De Terms of Reference worden altijd in een voltallige bureauvergadering besproken. Voorafgaand aan deze bureauvergadering moet het voor de inspecteur duidelijk zijn wie van de collega's commentaar heeft op de voorliggende Terms of Reference en wat op hoofdlijnen dit commentaar inhoudt. Op deze wijze kan hij of zij zich voorbereiden op de discussie. Voor concept eindrapporten geldt dat deze in een aparte slotbespreking van de inspecteur met de meelezers en voorgezeten door directeur IOB nog eenmaal besproken worden, alvorens directeur IOB het rapport vaststelt. Deze slotbespreking is toegankelijk voor alle IOB medewerkers. Het doel van deze bespreking is tweeledig, enerzijds biedt het de mogelijkheid tot een laatste toets op de kwaliteit van het

voorliggende product, anderzijds draagt het bij aan het onderling leren van elkaars ervaringen. De finale bespreking maakt het eindproduct van een individuele inspecteur tot het product van IOB als collectief.

7.4 Panel van advies

Teneinde de bruikbaarheid en het gebruik van evaluaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking te vergroten heeft de minister voor ontwikkelingssamenwerking de Kamer toegezegd een Panel van Advies in te stellen, bestaande uit een aantal gerenommeerde externe deskundigen. Dit Panel, waarvan het secretariaat bij IOB is belegd heeft een rol in de kwaliteitsbewaking doordat het toeziet op de bruikbaarheid van de evaluaties en daarover gevraagd dan wel ongevraagd advies uitbrengt. Het Panel van Advies zal in de loop van 2009 zijn werkzaamheden aanvatten.

7.5 Zelfevaluatie

Elke evaluatie wordt afgesloten met een kritische terugblik op het verloop van de studie met als doel om de aanpak van toekomstige onderzoeken te verbeteren. Een dergelijke zelfevaluatie wordt geschreven door de inspecteur, eventueel samen met de onderzoeksmedewerker en de meelezer(s). Als formaat voor de zelfevaluatie gelden de Terms of Reference van het onderzoek. Door op systematische wijze de verschillende onderdelen van de Terms of Reference na te lopen, kan een helder inzicht worden verschaft in de geslaagde en minder geslaagde onderdelen van het onderzoek. Daarbij dient in ieder geval aan de orde te komen (1) de mate waarin de onderzoeksopdracht kon worden uitgevoerd, (2) de eventuele verschillen tussen tijdsplanning en feitelijke doorlooptijd en (3) de geraamde en de werkelijk gemaakte kosten. De zelfevaluaties zijn intern en worden periodiek besproken in de bureauvergadering.

8

Communicatie en feedback

Communicatie en feedback hebben betrekking op de terugkoppeling van evaluatie-resultaten met het oog op de transparantie van het evaluatieproces, de verantwoordingsfunctie en de integratie van geleerde lessen in het toekomstige beleid en de implementatie daarvan. Feedback beperkt zich niet tot de fase na afronding van de evaluatie. Gedurende het hele traject van uitvoering vindt consultatie en terugkoppeling plaats met belanghebbenden: tijdens het vooronderzoek, ten aanzien van de Terms of Reference, bij de bespreking van deelstudies en over het concept eindrapport. Waar nodig wordt ook in de partnerlanden voor consultatie en terugkoppeling gezorgd. Terwijl de terugkoppeling tijdens de evaluatie vooral van belang is op uitvoerend niveau, is de terugkoppeling na afronding juist van betekenis op politiek en meer algemeen beleidsniveau.

De mate waarin de leerfunctie van afgeronde evaluaties tot zijn recht komt hangt van een aantal factoren af. In de eerste plaats gaat het uiteraard om de bruikbaarheid van de evaluatie zelf. Deze bruikbaarheid wordt bepaald door

- De helderheid van de specificatie van het (buiten het onderzoek zelf gelegen, externe) doel van de evaluatie, waarvoor de onderzoeksuitkomsten kunnen worden gebruikt;
- De duidelijkheid en volledigheid waarmee in het evaluatierapport en de samenvatting ervan de essentie van het onderzoek en met name de hoofdbevindingen zijn weergegeven;
- De volledigheid waarmee alle onderzoeksvragen door de conclusies worden beantwoord;
- De mate waarin de uitkomsten van het onderzoek aanleiding geven tot handelingen die binnen het vermogen van de ontvanger van het rapport liggen.

45

In de tweede plaats wordt het leren van evaluaties bepaald door de mate waarin de ontvangers en gebruikers van evaluaties open staan voor de uit de studies te trekken lessen. Dit hangt samen met de institutionele context en de bedrijfscultuur. IOB heeft hierop geen invloed en het is ook niet aan IOB om hierop toe te zien. Dit is een directe verantwoordelijkheid voor de leiding van de organisatie (het departement of andere organisaties die rapporten van IOB ontvangen).

IOB heeft wel een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de communicatie over evaluatierapporten. Communicatie met beleidsdirecties is cruciaal voor het vergroten van het leereffect. Daarom is het van belang dat evaluaties besproken worden in relevante staven. Ten aanzien van de externe communicatie bepaalt IOB voor elke evaluatie in overleg met de voorlichtingsdienst van het ministerie een communicatieplan. Door middel van perspresentaties, spreekbeurten en interviews, het schrijven van artikelen en het organiseren van conferenties en seminars, maakt IOB onderzoeksresultaten beter toegankelijk en zorgt IOB voor ruime verspreiding.

De evaluaties van IOB dienen ook ter verantwoording aan het Parlement. Daartoe worden zij, doorgaans vergezeld van een beleidsreactie, binnen drie maanden na

vaststelling door directeur IOB, door de bewindspersoon naar het Parlement gestuurd. De tekst van de beleidsreactie, die in concept wordt opgesteld door de betrokken beleidsdirectie bevat aanwijzingen over de wijze waarop met de uitkomsten van het onderzoek wordt omgegaan in het licht van toekomstig beleid. Daarom draagt ook de verantwoording aan het Parlement bij aan het leerproces.

In het kader van ontwikkelingssamenwerking betekent het bovendien dat de rapporten ook in de partnerlanden worden gepubliceerd, aan de regering aangeboden en middels de organisatie van bijeenkomsten breed bekend te gesteld. Met het oog op het streven naar het wederzijds afleggen van verantwoordelijkheid investeert IOB systematisch in een dergelijke terugkoppeling in de partnerlanden.

Evaluatie-studies uitgebracht door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) 2004-2009

Evaluatie-studies uitgebracht vóór 2004 zijn te vinden op de IOB-website:
www.minbuza.nl/iob

- | | |
|--|---|
| <p>297 2004 Over solidariteit en professionalisering
Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001).
<i>isbn 90-5328-341-2</i></p> <p>298 2004 Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties
Eindrapport.
<i>isbn 90-5328-344-7</i></p> <p>299 2005 Een uitgebreid Europeabeleid
Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003
<i>isbn 90-5328-347-1</i></p> <p>300 2005 Aid for Trade?
An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance
<i>isbn 90-5328-349-8</i></p> <p>301 2006 Van Projecthulp naar Sectorsteun
Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005
<i>isbn 90-5328-351-x</i></p> <p>301 2006 From Project Aid towards Sector Support
An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005.
<i>isbn 90-5146-000-7</i></p> <p>302 2006 Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen
<i>isbn 90-5328-350-1</i></p> <p>303 2006 Dutch Humanitarian Assistance An Evaluation
<i>isbn 90-5328-352-8</i></p> | <p>304 2007 Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005
<i>isbn 978-90-5328-353-0</i></p> <p>304 2007 Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005 (Summary)
<i>isbn 978-90-5328-353-0</i></p> <p>305 2007 Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006
<i>isbn 978-90-5328-354-7</i></p> <p>306 2007 Chatting and Playing Chess with Policymakers
Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme
<i>isbn 978-90-5328-355-4</i></p> <p>307 2008 Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006
<i>isbn 978-90-5328-358-5</i></p> <p>308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006
Evaluatie van de bilaterale samenwerking
<i>isbn 978-90-5328-359-5</i></p> <p>308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006
Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)
<i>isbn 978-90-5328-359-5</i></p> <p>309 2008 Het Vakbondsmede-financieringsprogramma
Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten
<i>isbn 978-90-5328-357-8</i></p> |
|--|---|

- 309 2008 The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme**
An evaluation of support for trade unions and trade union and labour rights (Summary)
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 El Programa de Cofinanciamiento Sindical**
Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales (Resumen)
isbn 978-90-5328-357-8
- 310 2008 Clean and sustainable?**
An evaluation of the contribution of the Clean Development Mechanism to sustainable development in host countries
isbn 978-90-5328-356-1
- 311 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Uganda**
isbn 978-90-5328-361-5
- 312 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Zambia**
isbn 978-90-5328-360-8
- 313 2008 Xplore-programma**
isbn 978-90-5328-362-2
- 314 2008 Primus inter pares**
Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004
isbn 978-90-5328-364-6
- 315 2008 Impact Evaluation: Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen**
isbn 978-90-5328-364-6
- 316 2008 Be our guests**
Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties en Samenvatting
isbn 978-90-5328-370-7
- 316 2008 Be our guests**
Policy review on hosting international organisations in the Netherlands and Summary
isbn 978-90-5328-371-4
- 316 2008 Be our guests**
Examen de la politique menée par les Pays-Bas en tant qu'État hôte des organisations internationales (Sommaire)
isbn 978-90-5328-372-1
- 317 2008 Sectorsteun in milieu en water**
isbn 978-90-5328-369-1
- 318 2008 Samenwerking met Clingendael**
Evaluatie van de subsidieovereenkomst tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en Instituut Clingendael
isbn 978-90-5328-365-7
- 319 2008 Meer dan een dak**
Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding
isbn 978-90-5328-365-3
- 320 2008 Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005**
isbn 978-90-5328-374-8
- 321 2009 Maatgesneden Monotoring 'Het verhaal achter de cijfers'**
Beperkte beleidsdoorlichting Medefinancieringsstelsel 2007-2010
isbn 978-90-5328-374-5
- 322 2009 Draagvlakonderzoek Evalueerbaarheid en resultaten**
isbn 978-90-5328-375-2
- 323 2009 Preparing the ground for a safer world**
Evaluation of the Dutch efforts to control landmines and explosive remnants of war 1996-2006
isbn 978-90-5328-377-6

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl/job

Opmaak: Eindeloos, Den Haag
Drukker: OBT, Den Haag

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | Oktober 2009
Bestelcode BZDR6662/N