

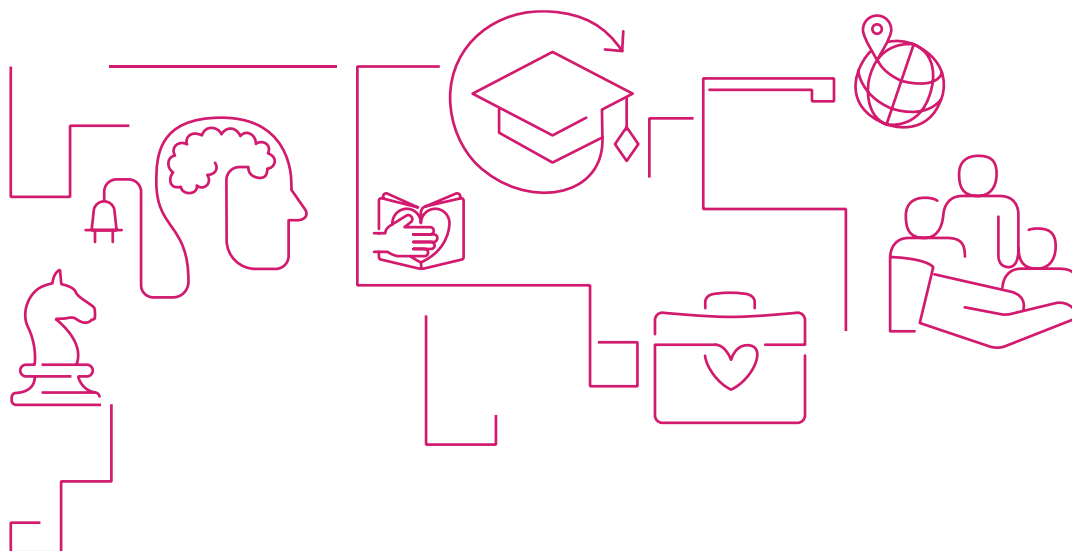


Ministerie van Buitenlandse Zaken

Evaluatie van de STP- en GzG componenten van het Shiraka Programma (2016-2021), RVO

Uitgevoerd door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland

*>> Duurzaam, Agrarisch, Innovatief
en Internationaal ondernemen*



Evaluatie van de STP- en G2G- componenten van het Shiraka Programma (2016-2021), RVO **Final Report**

CONTENTS

Executive Summary	2
Samenvatting	9
1 Introductie	17
1.1 Doel en scope	17
1.2 Afwijkingen van de ToR	17
1.3 Structuur van het rapport	17
2 Het Shiraka Programma	18
2.1 Feiten en cijfers	18
2.2 Theory of Change en resultatenkader	22
3 Methodologie en proces	23
3.1 Methodologische aanpak	23
3.2 Tijdspad	25
4 Bevindingen	26
4.1 Relevantie	26
4.2 Effectiviteit	35
4.3 Spin-off effecten / impact	40
4.4 Gendergelijkheid	48
4.5 Programma management en samenwerking	50
4.6 Invloed COVIDpandemie	54
4.7 Duurzaamheid	56
5 Conclusies	58
5.1 Relevantie	58
5.2 Effectiviteit	60
5.3 Spin-off effecten / impact	61
5.4 Gendergelijkheid	63
5.5 Kwaliteit van management en samenwerking	64
5.6 Duurzaamheid	65
6 Aanbevelingen	66
I BIJLAGEN	71
Bijlage 1: Theory of Change	72
Bijlage 2: Evaluatiematrix	75
Bijlage 3: Steekproef G2G projecten	75
Bijlage 4: Lijst met geïnterviewden	75
Bijlage 5: Samenvatting steekproef G2G projectresultaten	75
Bijlage 6: Survey STP vragenlijst	75
Bijlage 7: STP survey representativeness	75

LIJST MET AFKORTINGEN

BHAP	Back Home Action Plan	Actieplan
G2G	Government to Government	Overheid-overheid
MENA	Middle East and North Africa	Midden Oosten en Noord Afrika
MFA-	Ministry of Foreign Affairs of the	Ministerie van Buitenlandse Zaken –
DAM	Netherlands – Department for Nord Africa and the Middle East	Directie Noord Afrika en Midden Oosten
IAK		Integraal AfwegingsKader
PSD	Public Sector Development	
RoL	Rule of Law	Rechtstaat
RVO	Netherlands Enterprise Agency	Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland
STP	Shiraka Training Program	Shiraka Training Programma
ToC	Theory of Change	
ToR	Terms of Reference	
TmT	Tailormade Training	Op maat gemaakte training

Executive Summary

Purpose and approach of the evaluation

This evaluation relates to the *Shiraka Training Program* (STP) and the *Government-to-Government* (G2G) cooperation program as part of the broader Shiraka program, launched by the Dutch government in 2016 following the MATRA-South program. The STP is a training program aimed at civil servants in the MENA region, while the G2G program consists of tailor-made training (TMT), exchange and capacity development projects between government entities in MENA countries and the Netherlands. The implementation of the STP and G2G program is in the hands of the Netherlands Enterprise Agency (RVO).

The evaluation focuses on the program period from 2016 to 2021 and took place between December 2021 and May 2022, with the aim of gaining insight into:

- the relevance and the short- and longer-term results achieved by the STP and G2G programs,
- how RVO, in cooperation with its key partner institutes, has implemented the program; and
- how these results relate to Shiraka's overall policy objectives.

The evaluation also looks at the extent to which the global COVID pandemic has affected the activities and results of the STP and G2G programs.

The evaluation structures its findings based on a new *Theory of Change*, specifically designed for the STP and G2G program, in which the various assumed change trajectories with intended results are incorporated. Data collection in response to the specific evaluation questions took place through a document study, survey and focus group discussions (FGD) among participants of STP and G2G learning trajectories, and interviews with various stakeholders in the Netherlands and program countries. This data was then processed and analysed in consultation with the steering committee, consisting of employees of the Ministry of Foreign Affairs and RVO, on the basis of which the evaluation team formulated its final conclusions and recommendations.

Key findings and conclusions

Overall, the evaluation considers the STP and G2G components of the Shiraka program as successful. With relatively limited resources, important competencies were developed, including strengthened self-confidence in the field of good governance among a large group of civil servants in MENA countries. This has built up a widespread network of government employees with affinity and a positive image of the Netherlands. This network can be of great value for the bilateral relationship and diplomatic efforts of the Netherlands in the region, a potential that, however, is still underutilized. The STP and G2G interventions share the joint and relevant ambition to contribute to improved quality of, and trust of citizens in, public services in the program countries. However, this requires institutional developments that go beyond the sphere of influence of the often relatively small interventions. Consequently, the results at the institutional level attributable to the program remain limited, although there are certainly examples of institutional effects where the STP/G2G

interventions have been important catalytic contributions, which can serve as inspiration for the next phase of the program.

More specific findings and conclusions are organized below by evaluation criterion: relevance, effectiveness, spin-off/impact, gender equality, quality of program management and collaboration, and sustainability of results.

Relevance

The STP training courses respond to a clear need for competence-strengthening of government employees in the region. This is evident from the strong interest in these training courses from the intended target group (mid-career civil servants), also during the COVID pandemic, and confirmed by (former) participants and embassies in the region. In addition, **G2G projects are relevant, but more difficult to conceive, especially in times of Corona.** There is sufficient interest given the number of ideas for G2G projects from various actors involved, but the development of a good project design requires a time-consuming effort: gaining support within the receiving organization in the MENA, finding a suitable counterpart in the Netherlands with sufficient capacity, and aligning with Shiraka and embassy objectives. However, this investment is justified because the development process alone proves valuable in improving bilateral contacts and in creating mutual understanding. Even if this ultimately did not lead to a G2G project, which happens regularly.

STP and G2G-TMT interventions have a (too) narrow focus on individual government employees given their broad ambitions in the field of organizational development and improved public services. Strengthening the knowledge, skills and motivation of individual civil servants plays a vital role in this, but it requires additional efforts to enable the use of new knowledge and skills (e.g. adjustments in procedures, division of tasks, management style and culture).

G2G projects focus on the priorities of the receiving organization and not necessarily on those of the country as a whole. The demand-driven approach requires initiative from the receiving organization that strengthens the support and chance of success of projects. The downside of this demand-driven approach is that it does not automatically mean that the most pressing issues, where the need for improved trust in public services is greatest, arise. The **relevance of G2G projects compared to other ongoing initiatives** is often verified during the inception phase. In the absence of regular and systematic donor coordination, this is a difficult exercise, leaving the risk of overlap or limited coherence. This risk is less important in STP projects and G2G training projects, because these concern individuals and contribute more explicitly to the creation of a network of alumni with affinity with the Netherlands. Nevertheless, in this broader donor context, both **STP and G2G are unique in strengthening the image of the Netherlands as a flexible and pragmatic partner country**, especially because of the conscious combination of theory and practice, in which the Dutch 'model' serves as example but not as a norm.

Effectiveness

STP and G2G interventions are both effective in strengthening individual knowledge and skills and in inspiring and initiating new ideas among civil servants. Important success factors are 1) a good mix of participants with similar context, seniority, and absorption capacity, 2) interactive learning

methods, with room for exchange and practical applications, and 3) careful detailed design in which the learning needs of participants are central. However, the short duration and increasing diversity of participants limit the depth and therefore the value of the STP training courses, while participants sometimes experience the intensity as too high to internalize the subject matter sufficiently.

Effectiveness in strengthening regional networks is less strong because these networks are not well-maintained and eventually dilute. The same applies to the alumni networks within countries, where efforts to maintain them are insufficient to keep them active and energetic. A positive exception to this can be found in a few national and regional G2G projects, where the longer duration and the clear substantive interaction led to stronger connections. **The strengthening of relations with the Netherlands, in particular through embassies, is limited, but the program did manage to improve the perception of the Netherlands.** More than 60% of the STP participants experience little or no change in contacts with embassies. This is a missed opportunity, because **more than 70% of them developed a much more positive image of the Netherlands** and are looking forward to further cooperation with the Netherlands.

The COVID pandemic has hardly hampered the implementation of STP interventions, but it has had a limiting effect on certain result areas. Planned STP interventions have been adapted and have been able to continue, with good results in terms of improved knowledge and skills. However, results in terms of inspiration, new ideas and improved networks lag behind, leading to lower satisfaction level and a decrease in the extent to which course participation leads to a more positive image of the Netherlands. **The development and implementation progress of G2G projects has been severely limited due to the COVID pandemic.** On the one hand, because of changing priorities and reduced capacity on both the Dutch and receiving sides, and on the other hand because the national counterparts' reduced interest in having activities taking place online.

Spin-off effects / impact

STP and G2G interventions have a convincing impact on individuals given the many examples of behaviour change of ex-participants. Course participation empowers participants to put new ideas and insights into practice, even though they realize that it is often not easy to get their colleagues on board. **Institutional effects are less widespread but certainly no exception.** This is mainly due to the complexity of translating individual learning effects into broader institutional effects as this requires, besides resources, a broadly supported willingness to change among people who were not part of the STP/G2G intervention. This is often discussed but not always ensured, which makes it difficult to realize the intended institutional effects. Nevertheless, there are more than a few examples of projects that successfully impacted institutions (see box below).

Illustrative examples of successful institutional effects:

- Increased efficiency due to improved systematics in legal division of labour in Tunisia.
- Online self-development program for female employees at the Ministry of Justice in Iraq.
- Renewed working methods to improve food quality control in Egypt (peanuts), Iraq, Palestinian territories, Algeria (dairy) and Sudan (Mangoes).
- Introduction of the *Integraal Afwegings Kader* (IAK) method in Libya.
- Improved IT systems for the digital exchange of documents between various government agencies (Morocco and Palestinian territories).

- Introduction of results-based budgeting (Tunisia).
- Creation of a business network for trade promotion (Lebanon).
- Organization of various export promotion and branding activities (Egypt, Tunisia, and Algeria).
- Changes in different policy processes (Jordan, Libya, Tunisia, and Oman)

Whether this is sufficient to consider the programme as a whole as successful in having impact is difficult to determine in the absence of quantitative objectives and given the complexity of institutional change processes on which the program only has limited level influence. Looking at the considerable number of STP participants and G2G initiatives, the amount of documented success cases is relatively small and too limited to consider the STP/G2G program as a significant contribution in making progress towards enhanced public services. However, the success cases are a potentially valuable source of information to further strengthen the program.

The potential value of G2G and STP interventions for improved public diplomacy is evident but only exploited to a limited extent. Through the STP trainings an ever-growing network of alumni is created, who have a positive image of the Netherlands. However, this network is neither deliberately maintained, nor systematically used for diplomatic purposes. Main reasons for this are the limited capacity and continuity at the embassies, the lack of a practical online alumni platform, and insufficient specific expectations (including budget). The value of the G2G instrument lies mainly in its potential to initiate a bilateral dialogue on sensitive issues. This potential is used, although this does not always lead to an actual G2G project. The G2G projects themselves offer the opportunity to demonstrate Dutch expertise, which in turn strengthens the interest in further cooperation with the Netherlands.

Unforeseen effects are limited given the broad objectives of STP and G2G. An important positive unforeseen effect concerns the increased understanding of the importance of data for effective policy making. Less positive are the (unintentionally created) unmet expectations of continued contact with the Dutch embassy connections and/or Dutch initiatives following STP or G2G-TMT participation. In addition, the STP selection criteria and procedures, especially in Gulf states but occasionally also in other countries, have led to a lack of understanding about the limited participation of recipient governments in the selection of individual participants, which does not help the bilateral relationship.

From the above it can be deduced that **the validity of the Theory of Change is sufficient regarding individual changes, but incomplete regarding institutional change.** Important explanatory factors for the limited institutional change are 1) insufficient mutual clarity regarding longer-term expectations and requirements to enable institutional change, 2) interventions with a too narrow focus on individual competence and motivation of a select group of participants, 3) little attention to change-management in G2G projects, 4) varying quality of the G2G project leader at the receiving organization, and 5) capacity and continuity within the embassies to facilitate processes effectively for a long time. Notwithstanding these factors, institutional change processes remain complex and subject to developments beyond the sphere of influence of projects, such as: shifting political priorities/interests and unpredictability in public resource allocations in programme countries.

Gender equality

The program has been able to promote gender equality by increasing the number of female participants in STP and G2G-TMT projects. Male and female participants are equally positive about the applicability and effectiveness of the STP training courses. However, gender equality is less evident in other G2G projects, while apart from steering by number of female participants, especially in the first years of the programme there have been only a few cases where gender equality is pursued by specifically aiming or adapting interventions to women. These cases illustrate that a more emphatic and broader focus on gender equality within this program is possible and desirable, which resulted in increasing attention for this in the more recent years.

Quality of program management and collaboration

Successful development and implementation of STP and G2G interventions depends (on the Dutch side) on four key actors (MFA/DAM, RVO, embassies and implementation partners), each of which has a clear complementary role. The division of tasks between these four actors is clear but only translated into measurable expectations from RVO and the STP implementation partners. The expectations from MFA/DAM and the embassies are less specific, so the required capacity to meet these expectations remains less clear as well.

MFA/DAM sets the policy frameworks and actively adjusts them. In this way, efforts were made to continuously improve the program and to keep it in line with developments within the broader Foreign Affairs policy. Some of these adjustments (in particular changes in the list of countries) are prompted by Dutch politics, but are not always clear to implementation partners, who have limited insight into the background of these decisions. At the same time, **MFA/DAM is not sufficiently visible** to participating organizations and trainees, while a few embassies need MFA/DAM to play a more prominent role – adding on to RVO's efforts -in supporting / encouraging them in making effective use of the potential of the STP and G2G instruments.

RVO is a pragmatic and flexible program manager and largely meets the expectations in accordance with the agreements in the offer 2016 - 2021, but its central role in G2G project development is based on expectations that are partly beyond its control. RVO does not play a decisive but mainly an enabling role in this process, which is not in line with the quantified expectations from RVO in terms of number and volume of G2G projects as laid down in its contract with MFA. On another note, RVO provides a good insight into the results achieved, including a useful annual overview of STP spin-offs, while the G2G reports are limited to the more direct results.

Embassies are willing partners and believe in the potential of the program, but limitations in capacity and continuity lead to varying levels of involvement. The role and importance of the STP/G2G program for embassies are largely clear, although some struggle with the "how" question. Previous capacity-building commitments are proving insufficient to enable embassies to fully fulfil their role and to exploit the potential of STP and G2G.

Implementing partners provide professional services. Training evaluations give a positive picture of the quality of services provided by the training institutes. The few critical voices concern the lack of a visit to the Netherlands during corona and unanswered follow-up expectations. The quality of Dutch

counterparts in G2G projects is good, although differences in the quality of experts are noted. **The most important challenge remains the availability of the right experts at the right time.**

Sustainability of results

Sustainability of results lies mainly in the extent to which individual results were successfully scaled up into institutional effects. As mentioned earlier, there is insufficient explicit attention for this in the G2G project design, which complicates the management of expectations and requirements towards achieving sustainable results. Acquired personal skills, given their broad applicability, are sustainable, which is less certain for technical skills, as they can lose relevance – depending on the sector an individual is working in. Networks of STP alumni prove insufficiently sustainable as they are not adequately maintained, which does not mean that it is too late to revive them.

Recommendations

The evaluation makes the following recommendations.

- 1. Identify the greatest need for strengthened trust in public services, as inspiration for new G2G project ideas** by giving more explicit attention to this in the context analysis that underlies the multi-annual strategic plans of embassies. In this way, both the interest of the requesting organization and the country can be considered in project appraisal. This also gives the embassy and RVO more insight into where and with whom to explore, proactively, initiatives to improve the quality of public service delivery.
- 2. Broaden the scope of training interventions to align them with the ambition of strengthened public institutions and improved public services.** On the one hand, through a closer involvement of managers with learning trajectories that focus on multiple hierarchical layers within an organization or more broadly endorsed BHAP concepts as a selection criterion for training participation. On the other hand, this concerns interventions that focus not only on competencies but also on other organizational components that enable / stimulate the use of new competencies.

N.B. the evaluation recognizes that in some cases only a limited intervention (like a training or study visit) is feasible to initiate a bilateral cooperation process and therefore we would not want to discourage such projects as long as this is done consciously.

- 3. Increase attention for expectation / change management within G2G interventions** and incorporate a longer-term vision into the project design, including an explicit institutional change plan going beyond the project's duration, to increase the chance of success on institutional effects.
- 4. Invest in gender expertise within the program design and management**, so that the focus on gender equality in G2G and STP interventions can be broadened and strengthened from the first inventory of needs onwards, and, in addition to numbers of participants, increasing efforts are made to develop interventions that specifically target or adapt to the diverse needs of (various groups of) women.
- 5. Build on and learn from spin-off reporting** by pursuing more uniform reporting from implementation partners that extends to the G2G projects, coupled with an 'appreciative' learning

approach of successful interventions (i.e. systematically analyse success factors to draw lessons to strengthen the institutional effects of future interventions).

6. **Reduce intensity and strengthen depth of STP training through by relying more on *blended learning*** (= deliberate mix of online and offline learning modalities) **and less diversity in participants from a limited number of more similar countries per training**, creating room for country-specific attention with more participants from the same country and / or the same organization.
7. **Improve the balance between the expectations of participants and the capacity of embassies and RVO** to follow up on previous interventions. On the one hand, by delineating the STP and G2G efforts more clearly and placing the responsibility for follow-up more explicitly on participants. On the other hand, by making further agreements about what can and may be expected of an embassy and offering more practical support on the "how" question. **In addition, create more clarity about the enabling role that RVO can play and adjust expectations accordingly**, whereby the development and implementation of G2G interventions is treated more explicitly as joint responsibility of MFA/DAM, embassies and RVO, than something outsourced to RVO.
8. **Incorporate new insights into an updated ToC** for the 2nd phase of the STP/G2G program. In particular, this requires paying more attention to broadening support and the role of management within the receiving organization and leads to the following suggestions for adjustments in the *pathways of change*:
 - Increased involvement and interest from relevant senior employees/administrators within receiving organizations, who are not directly involved in the STP or G2G intervention, but who do have decision-making authority regarding broader organizational development.
 - Linked to this, clarified insight into the longer-term vision of projects, as well as agreements / commitments regarding efforts and resources for realizing this vision.
 - Increased support and willingness among colleagues and executives of STP/G2G participants to undertake or support efforts to strengthen institutional capacity.
 - Networks are actively facilitated and maintained.
 - Improved reputation of the Netherlands as a reliable and capable partner country.

Besides, two additional assumptions / conditions for success are recommended for inclusion into an updated ToC, being:

- Sufficient capacity at embassy and seniority among participants to establish and maintain contact.
- Thorough insight into where improved services are most necessary to increase trust in the public sector.

An updated ToC should serve as the basis for a fitting M&E framework, which can capture immediate results as well as less predictable non-linear changes on the way to higher result areas (institutional effects and improved public diplomacy).

Samenvatting

Doel en aanpak van de evaluatie

Deze evaluatie heeft betrekking op het *Shiraka Training Programme* (STP) en het *Government-to-Government* (G2G) samenwerkingsprogramma als onderdelen van het bredere Shiraka-programma, dat in 2016 door de Nederlandse overheid is opgestart volgend op het MATRA-Zuid programma. Het STP is een trainingsprogramma gericht op ambtenaren in de MENA regio, terwijl het G2G programma bestaat uit op maat gemaakte training (TMT), uitwisselings- en capaciteitsontwikkelingsprojecten tussen overheidsentiteiten in MENA landen en Nederland. De uitvoering van het STP en G2G programma is in handen van de Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

De evaluatie richt zich op de 1^e programma periode van 2016 tot en met 2021 en vond plaats tussen december 2021 en mei 2022, met als doel inzicht te krijgen in:

- de relevantie en de bereikte korte en langere termijn resultaten van het STP- en G2G-programma,
- hoe RVO in samenwerking met de meest betrokken instanties het programma heeft uitgevoerd; en
- hoe deze resultaten zich verhouden tot de beleidsdoelstellingen van Shiraka.

De evaluatie bekijkt tevens in hoeverre de wereldwijde COVID pandemie van invloed is geweest op de activiteiten en resultaten van het STP- en G2G-programma.

De evaluatie structureert haar bevindingen aan de hand van een nieuwe *Theory of Change*, die speciaal voor het STP en G2G programma ontworpen is, waarin de verschillende veronderstelde veranderingstrajecten met beoogde resultaten zijn verwerkt. Data verzameling in antwoord op de specifieke evaluatie vragen heeft vervolgens plaats gevonden middels een documenten studie, survey en focus groep discussies (FGD) onder deelnemers van STP en G2G-leertrajecten, en interviews met diverse stakeholders in Nederland en programma landen. Deze data zijn vervolgens verwerkt en geanalyseerd in samenwerking met de stuurgroep, bestaande uit medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en RVO, op basis waarvan het evaluatie team haar uiteindelijke conclusies en aanbevelingen heeft geformuleerd.

Belangrijkste bevindingen en conclusies

De evaluatie beschouwd de STP en G2G componenten van het Shiraka programma als grotendeels succesvol. Met relatief beperkte middelen zijn belangrijke competenties ontwikkeld, inclusief versterkt zelfvertrouwen op het gebied van goed bestuur bij een grote groep ambtenaren in MENA landen. Hiermee is een wijdverbreid netwerk opgebouwd van overheidspersoneel met affiniteit en een grotendeels positief beeld van Nederland. Dit netwerk kan van grote waarde zijn voor de bilaterale relatie en diplomatieke inspanningen van Nederland in de regio, waar echter nog (te) weinig gebruik van gemaakt wordt. De STP en G2G interventies delen de gezamenlijke en relevante ambitie om bij te dragen aan verbeterde kwaliteit en vertrouwen van burgers in de publieke dienstverlening in de programma landen. Dit vereist echter institutionele ontwikkelingen, die de

invloedsfeer van de veelal relatief kleine interventies te boven gaat. Hierdoor blijven de aan het programma toe te schrijven resultaten op institutioneel niveau beperkt, al zijn er zeker voorbeelden van institutionele effecten waaraan de STP / G2G interventies een belangrijke katalyserende bijdrage geleverd hebben, en welke als inspiratie kunnen dienen voor de volgende fase van het programma.

Meer specifieke bevindingen en conclusies zijn hieronder georganiseerd per evaluatie criterium: relevantie, effectiviteit, spin-off / impact, gendergelijkheid, kwaliteit van programma management en samenwerking, en duurzaamheid van de resultaten van het STP en G2G programma.

Relevantie

De STP trainingen voorzien in een duidelijke behoefte aan competentie-versterking van overheidsmedewerkers in de regio. Dit blijkt uit de grote animo voor deze trainingen vanuit de beoogde doelgroep (mid-career ambtenaren), ook ten tijde van de corona pandemie, en wordt ook bevestigd door (oud) deelnemers en ambassades in de regio. Daarnaast zijn **G2G projecten relevant, maar komen moeilijker tot stand, zeker ten tijde van de COVID pandemie.** Er is voldoende interesse gezien het aantal ideeën voor G2G projecten vanuit diverse betrokken actoren, maar de ontwikkeling van een goed projectontwerp vereist een tijdrovende inspanning: verkrijgen draagvlak binnen ontvangende organisatie in de MENA, vinden van een geschikte counterpart in Nederland met voldoende capaciteit, en aansluiten bij Shiraka- en ambassade doelstellingen. Deze investering is echter gerechtvaardigd, omdat alleen al het ontwikkelingsproces waardevol blijkt bij het verbeteren van bilaterale contacten en bij het creëren van wederzijds begrip. Ook als dit uiteindelijk niet tot een G2G project leidt, wat geregeld gebeurt.

STP en G2G/TMT interventies hebben een (te) beperkte focus op individuele overheidsmedewerkers gezien hun brede ambities op het gebied van organisatie ontwikkeling en verbeterde publieke dienstverlening. Versterken van de kennis, kunde en motivatie van individuele ambtenaren speelt daarin een belangrijke rol, maar het vereist aanvullende inspanningen om het gebruik van nieuwe kennis en kunde mogelijk te maken (bijv. aanpassingen in procedures, taakverdeling, management stijl en cultuur).

G2G projecten spitsen zich toe op de prioriteiten van de ontvangende organisatie en niet noodzakelijkerwijs op die van het ontvangende land. De vraag gestuurde aanpak vereist initiatief vanuit de ontvangende organisatie waarmee het draagvlak en kans van slagen van projecten versterkt wordt. Keerzijde van deze vraag gestuurde aanpak is dat dit niet automatisch betekent dat de meest knellende vraagstukken, waar de noodzaak tot verbeterd vertrouwen in publieke dienstverlening het grootst is, opkomen. De **relevantie van G2G projecten t.o.v. andere lopende initiatieven** wordt doorgaans geverifieerd tijdens de inceptie-fase. In afwezigheid van regelmatige en systematische donor coördinatie is dit een lastige exercitie, waardoor het risico van overlap of beperkte coherentie blijft bestaan. Dit risico speelt minder bij STP projecten en G2G trainingsprojecten, omdat deze gericht zijn op individuen en nadrukkelijker bijdragen aan het creëren van een netwerk van alumni met affiniteit met Nederland. Desalniettemin zijn, in deze bredere donor context, zowel **STP als G2G uniek in het versterken van het imago van Nederland als flexibel en pragmatisch partnerland**, vooral vanwege de bewuste combinatie van theorie en praktijk, waarin het Nederlands 'model' wel als voorbeeld maar niet als norm wordt gesteld.

Effectiviteit

STP en G2G interventies zijn zowel effectief in het versterken van individuele kennis en kunde als in het inspireren en initiëren van nieuwe ideeën onder ambtenaren. Belangrijke succesfactoren zijn 1) een goede mix van participanten met vergelijkbare context, senioriteit en absorptie vermogen, 2) interactieve leermethodes, met ruimte voor uitwisseling en praktische toepassingen, en 3) zorgvuldig detailontwerp waarbij de leerbehoeften van deelnemers centraal staan. Wel beperken de korte duur en toenemende diversiteit aan deelnemers de diepgang en daarmee de waarde van de STP trainingen, terwijl deelnemers de intensiteit soms als te hoog ervaren om de leerstof voldoende te internaliseren.

Effectiviteit in het versterken van regionale netwerken is minder sterk, met name omdat deze netwerken beperkt worden onderhouden en op den duur verwateren. Hetzelfde geldt voor de alumni netwerken binnen landen, waarbij inspanningen om deze te onderhouden onvoldoende zijn om deze actief en energiek te houden. Positieve uitzondering hierop vormt een aantal nationale en regionale G2G projecten, waarbij de langere duur en de duidelijke inhoudelijke raakvlakken tot sterkere connecties leiden. **De versterking van relaties met Nederland, met name via ambassades, is beperkt, maar het verbeteren van de perceptie van Nederland lukt wel.** Ruim 60% van de STP deelnemers ervaart niet of nauwelijks verandering in de contacten met ambassades. Dit is een gemiste kans, omdat **ruim 70% van deze mensen een veel positiever beeld van Nederland heeft ontwikkeld** en uitkijkt naar verdere samenwerking met Nederland.

De COVID pandemie heeft de voortgang van STP interventies nauwelijks beperkt maar wel een verstorend effect gehad op een aantal resultaatgebieden. Geplande STP interventies zijn aangepast en hebben doorgang kunnen vinden, met goede resultaten op het gebied van verbeterde kennis en kunde. Resultaten in termen van inspiratie, nieuwe ideeën en verbeterde netwerken blijven echter achter, wat leidt tot lagere waarderingen en een daling in de mate waarin cursus deelname tot een positiever beeld van Nederland leidt. **De ontwikkeling en met name de voortgang van G2G projecten is door de COVID pandemie sterk beperkt.** Enerzijds, vanwege veranderende prioriteiten en verminderde capaciteit aan zowel Nederlandse als ontvangende kant, anderzijds omdat de interesse om activiteiten online te laten plaatsvinden beperkt bleek.

Spin-off effecten / impact

STP en G2G interventies hebben een overtuigende impact op individuen gezien de vele voorbeelden van verandergedrag van ex-deelnemers. Cursus deelname maakt dat deelnemers zich gesterkt voelen om de nieuwe ideeën en inzichten in praktijk te brengen, ook al beseffen ze dat het vaak niet makkelijk is om hun collega's hierin mee te krijgen. **Institutionele effecten zijn minder wijdverbreid maar zeker geen uitzondering.** Dit vindt zijn oorzaak vooral in de complexiteit om individuele leereffecten te vertalen in bredere institutionele effecten. Naast de nodige middelen vereist dit ook een breed gedragen bereidheid tot verandering bij mensen die geen onderdeel van de STP/G2G interventie uitmaakten. Dit wordt vaak wel besproken maar niet altijd zeker gesteld, wat het bereiken van de beoogde institutionele effecten in de praktijk bemoeilijkt. Desalniettemin zijn er meer dan enkele voorbeelden van projecten met succesvolle institutionele effecten (zie onderstaande box).

Illustratieve voorbeelden van succesvolle institutionele effecten:

Toegenomen efficiency door verbeterde systematiek in juridische werkverdeling in Tunesië.
 Online programma voor zelfontplooiing voor vrouwelijke medewerkers bij het ministerie van justitie in Irak.
 Vernieuwde werkmethode ter verbetering van controle voedselkwaliteit in Egypte (pinda's), Irak, Palestijnse gebieden en Algerije (zuivel) en Soedan (Mango's).
 Introductie van de Integraal AfwegingsKader (IAK) methode in Libië.
 Verbeterde IT systemen voor de digitale uitwisseling van documenten tussen diverse overheidsinstanties (Marokko en Palestijnse gebieden).
 Introductie van results-based budgeting (Tunesië)
 Oprichting van een business netwerk voor handelsbevordering (Libanon)
 Organisatie van diverse export promotie en branding activiteiten (Egypte, Tunesië en Algerije)
 Veranderingen in verschillende beleidsprocessen (Jordanië, Libië, Tunesië en Oman)

Of dit voldoende is om tot tevredenheid te stemmen is lastig te beoordelen in afwezigheid van kwantitatieve doelstellingen en gezien de complexiteit van institutionele veranderingsprocessen waar het programma slechts beperkte invloed op kan hebben. Kijkend naar het grote aantal STP deelnemers en opgestarte G2G initiatieven, is dit aantal veranderprocessen relatief klein en te beperkt om het STP/G2G programma als significante bijdrage te beschouwen in het boeken van voortgang naar versterkte publieke dienstverlening. Wel vormen de succes gevallen een potentieel waardevolle bron van informatie om het programma verder te versterken, waar meer gebruik van gemaakt zou kunnen worden.

De potentiële waarde van G2G en STP interventies voor verbeterde publieke diplomatie is evident maar wordt beperkt benut. Het STP resulteert in een steeds groter netwerk van alumni, die over het algemeen een positief beeld hebben van Nederland. Dit netwerk wordt echter onvoldoende onderhouden en niet stelselmatig gebruikt voor diplomatieke doeleinden, vanwege beperkte capaciteit en continuïteit bij de ambassades, het ontbreken van een praktisch alumni platform, en onvoldoende specifieke taakstellingen (inclusief budget) hiertoe als voornaamste redenen. De waarde van het G2G instrument ligt voornamelijk in haar potentie om een bilaterale dialoog over gevoelige thema's op gang te brengen. Van dit potentieel wordt wel gebruik gemaakt, al leidt dit lang niet altijd tot een daadwerkelijk G2G project. De G2G projecten zelf bieden de mogelijkheid om Nederlandse expertise te demonstreren wat vervolgens de interesse in verdere samenwerking met Nederland versterkt.

Onvoorziene effecten zijn beperkt gezien de brede doelstellingen van STP en G2G. Een belangrijk positief onvoorzien effect op deelnemers betreft het toegenomen begrip voor het belang van data voor effectieve beleidsvorming. Minder positief zijn de onbewust gecreëerde onbeantwoorde verwachtingen van toekomstige Nederlandse connecties en/of follow-up naar aanleiding van STP of G2G/TMT deelname. Daarnaast hebben de STP selectie criteria en procedures vooral in golfstaten maar incidenteel ook in andere landen tot onbegrip geleid over de beperkte inspraak van de overheden in de selectie van individuele deelnemers, wat de bilaterale relatie niet helpt.

Vanuit het bovenstaande kan afgeleid worden dat **de validiteit van de Theory of Change voldoende is betreffende individuele veranderingen, maar incompleet betreffende institutionele verandering.** Belangrijke verklarende factoren voor de beperkte institutionele verandering zijn 1) onvoldoende wederzijdse helderheid betreffende langere termijn verwachtingen en vereisten om institutionele verandering mogelijk te maken, 2) interventies met een te nauwe focus op individuele competenties en motivatie van een selecte groep deelnemers, 3) weinig aandacht voor veranderingsmanagement in G2G projecten, 4) wisselende kwaliteit van de G2G project leider bij de ontvangende organisatie, en 5) capaciteit en continuïteit binnen de ambassades om processen langdurig effectief te faciliteren. Naast deze factoren blijven institutionele veranderingsprocessen complex en onderhevig aan ontwikkelingen buiten de invloedssfeer van projecten, zoals: verschuivende politieke prioriteiten / interesses en onvoorspelbaarheid van publieke middelen in de programma landen.

Gendergelijkheid

Het programma heeft gendergelijkheid vooral kunnen promoten door het verhogen van het aantal vrouwelijke deelnemers in STP en G2G/TMT projecten. Mannelijke en vrouwelijke deelnemers zijn in gelijke grote mate positief over de toepasbaarheid en effectiviteit van de STP trainingen.

Gendergelijkheid is echter minder evident in andere G2G projecten of op andere dimensies van gendergelijkheid. Behalve de sturing op aantal deelnemers zijn er een aantal voorbeelden van interventies die specifiek op vrouwen gericht of aangepast zijn, waarmee bewust op gendergelijkheid wordt ingezet. Dit waren in de eerste jaren uitzonderingen, die wel illustreren dat een nadrukkelijker en bredere focus op gendergelijkheid binnen dit programma mogelijk en wenselijk is. Recentelijk is hier in toenemende aandacht voor, wat een goede ontwikkeling is.

Kwaliteit van programma management en samenwerking

Succesvolle ontwikkeling en uitvoering van STP en G2G interventies is (aan Nederlandse kant) afhankelijk van vier sleutel-actoren (MFA/DAM, RVO, ambassades en implementatie partners), die elk een duidelijke complementaire rol hebben. De taakverdeling tussen deze vier actoren is grotendeels helder en vertaald in meetbare verwachtingen van RVO en de STP implementatie partners. De verwachtingen van MFA/DAM en de ambassades zijn echter minder specifiek, waardoor de benodigde capaciteit om aan deze verwachtingen te voldoen onduidelijk blijft.

MFA/DAM bepaalt de beleidskaders en stelt deze actief bij. Op deze wijze wordt getracht het programma voortdurend te verbeteren en in lijn te houden met ontwikkelingen binnen het bredere BZ beleid. Een deel van deze bijstellingen (met name veranderingen in de landenlijst) worden ingegeven door de Nederlandse politiek, maar leiden soms tot onbegrip door implementatie partners, die beperkt zicht hebben op de achtergrond van deze besluiten. Tegelijkertijd is **MFA/DAM (te) beperkt zichtbaar** voor deelnemende organisaties en trainees, terwijl een aantal ambassades behoefte heeft aan een meer prominente rol van MFA/DAM, aanvullend aan RVO, ter ondersteuning / aansporing van het goed benutten van de de STP en G2G instrumenten.

RVO is een pragmatische en flexibele programma manager en voldoet grotendeels aan de verwachtingen conform de afspraken in de offerte 2016 - 2021, maar haar centrale rol in G2G project ontwikkeling is gebaseerd op verwachtingen die deels buiten haar macht liggen. RVO speelt in dit proces geen bepalende maar vooral een regisserende rol, wat beperkt strookt met de

kwantitatieve verwachtingen in aantal en volume van G2G projecten zoals in de RVO offerte zijn vastgelegd. Wel verstrekt RVO een goed inzicht in de bereikte resultaten, inclusief een bruikbaar jaarlijks overzicht van STP spin-offs, terwijl de G2G rapportages beperkt blijven tot de meer directe resultaten.

Ambassades zijn welwillende partners en geloven in de potentie van het programma, maar beperkingen in capaciteit en continuïteit leiden tot wisselende betrokkenheid. De rol en het belang van het STP/G2G programma voor ambassades is grotendeels duidelijk, al worstelen sommigen met de “hoe” vraag. Eerder toezeggingen tot capaciteitsversterkingen blijken onvoldoende om ambassades in staat te stellen hun rol volledig te vervullen en de potentie van STP en G2G ten volle te benutten.

Implementerende partners leveren professionele diensten. Evaluaties van de trainingen geven een positief beeld van de kwaliteit van dienstverlening van de trainingsinstituten. Kritische geluiden betreffen met name het uitblijven van een bezoek aan Nederland ten tijde van Corona en onbeantwoorde follow-up verwachtingen. De kwaliteit van Nederlandse counterparts in G2G projecten is goed, al worden er wel verschillen in kwaliteit van experts opgemerkt. **Belangrijkste uitdaging blijft de beschikbaarheid van de juiste experts op het juiste moment.**

Duurzaamheid van resultaten

Duurzaamheid van resultaten zit vooral in de mate waarin het gelukt is individuele resultaten op te schalen tot institutionele effecten. Zoals eerder gesteld is hiervoor in de G2G projecten onvoldoende expliciete aandacht in het project ontwerp, waardoor er minder goed op verwachtingen en behoeften om te komen tot duurzame resultaten gestuurd kan worden. Opgedane *persoonlijke* vaardigheden zijn, gezien hun brede toepasbaarheid, duurzaam, wat minder zeker is voor *technische* vaardigheden, die aan relevantie kunnen verliezen – afhankelijk van in welke sector een individu werkt. Opgebouwde netwerken van STP alumni blijken onvoldoende duurzaam aangezien deze beperkt onderhouden worden, wat niet betekent dat het te laat is om ze nieuw leven in te blazen.

Aanbevelingen

De evaluatie doet de volgende aanbevelingen;

- 1. Identificeer waar de grootste noodzaak is voor versterkt vertrouwen in publieke dienstverlening als inspiratie voor nieuwe G2G project ideeën** door hier in de context analyse die ten grondslag ligt aan de meerjarenplannen van ambassades nadrukkelijker aandacht aan te geven. Op die manier kunnen in de beoordeling van nieuwe project ideeën zowel het belang van de vragende organisatie als ook het land meegenomen worden. Ook geeft dit de ambassade en RVO meer inzicht in waar en met wie proactief initiatieven te verkennen ter verbetering van de publieke dienstverlening.
- 2. Verbreed de scope van traininginterventies om ze in lijn te brengen met de ambitie van versterkte publieke instituties en verbeterde publieke dienstverlening.** Hierbij kan enerzijds gedacht worden aan het nauwer betrekken van leidinggevendenden, bijvoorbeeld door leertrajecten

die zich richten op meerdere lagen binnen een organisatie of breder onderschreven BHAP-concepten als selectie criterium. Anderzijds, betreft dit interventies die zich niet alleen op competenties maar ook op andere organisatie onderdelen richten die het gebruik van nieuwe competenties mogelijk maken / stimuleren.

N.B. de evaluatie onderkent dat in sommige gevallen een beperkte interventie (bijv. training of studietrip) het hoogst haalbare is om een bilateraal samenwerkingsproces in gang te zetten, en wil dergelijke projecten daarom zeker niet afraden zolang dit bewust en beargumenteerd gebeurt.

3. **Versterk de aandacht voor verwachtings- / verandermanagement binnen G2G interventies** en verwerk een langere termijn visie in het project ontwerp, inclusief een expliciet veranderplan dat verder gaat dan het project alleen, om de kans van slagen op institutionele effecten te vergroten.
4. **Investeer in gender-expertise binnen het programma ontwerp en beheer**, zodat de focus op gendergelijkheid in G2G en STP interventies verbreed en versterkt kan worden vanaf de eerste inventarisatie van behoeftes. Hiermee kan behalve op aantallen deelnemers op grotere schaal ingezet wordt op de reeds ingeslagen weg van meer specifiek op vrouwen gerichte of aangepaste interventies.
5. **Bouw voort op en leer van spin-off rapportages**, door uniformiteit en uitbreiding naar de G2G projecten, gekoppeld aan een ‘appreciative’ leeraanpak van succesvolle interventies, waarbij systematisch de succesfactoren geanalyseerd worden om te komen tot lessen ter versterking van de institutionele effecten van toekomstige interventies.
6. **Verminder intensiteit en versterk diepgang van STP trainingen door verdere toepassing van blended learning** (= doelbewuste mix van online en offline leermodaliteiten) **en een beperkt aantal gelijksoortige landen per training**, waardoor er ruimte ontstaat voor land-specifieke aandacht met meer deelnemers uit hetzelfde land en / of dezelfde organisatie.
7. **Verbeter de balans tussen de verwachtingen van deelnemers en capaciteit van ambassades en RVO om opvolging te geven aan eerdere interventies**. Enerzijds door de STP en G2G inspanningen meer expliciet af te bakenen en de verantwoordelijkheid voor vervolgstappen nadrukkelijker bij deelnemers te leggen. Anderzijds door nadere afspraken te maken over wat er van een ambassade verwacht kan en mag worden, en het bieden van meer praktische ondersteuning op de “hoe” vraag.

Creëer daarnaast meer duidelijkheid over de regisserende rol die RVO kan spelen en pas verwachtingen daarop aan, waarbij de ontwikkeling en uitvoering van de beoogde G2G interventies (in aantal en schaal) nadrukkelijker als gezamenlijke verantwoordelijkheid van MFA/DAM, ambassades en RVO wordt gezien, dan iets wat grotendeels is uitbesteed aan RVO.

- 8. Verwerk de nieuwe inzichten in een aangepaste ToC voor de 2e fase van het STP / G2G programma. Dit vereist met name meer aandacht voor verbreding draagvlak en de rol van het management binnen de ontvangende organisatie.** Dit leidt tot de volgende suggesties voor aanpassingen in de *pathways of change*:

Toegenomen betrokkenheid en interesse van relevante senior medewerkers / bewindvoerders binnen ontvangende organisaties, die geen direct onderdeel zijn van de STP of G2G interventie, maar wel beslissingsbevoegd betreffende bredere organisatieontwikkeling. Hieraan gekoppeld, verhelderd inzicht in lange termijn visie van projecten, alsmede afspraken / toezeggingen betreffende inspanningen en middelen voor het realiseren van deze visie.

Meer draagvlak en bereidheid onder collega's en leidinggevenden van STP/G2G deelnemers om inspanningen ter versterking van de institutionele capaciteit te ondernemen of te ondersteunen.

Netwerken worden actief gefaciliteerd en onderhouden.

Verbeterde reputatie van Nederland als betrouwbaar en capabel partnerland.

Daarnaast twee aanvullende aannames / voorwaarden voor succes:

Voldoende capaciteit bij ambassade en senioriteit bij deelnemers om contact te leggen en te onderhouden.

Gedegen inzicht in waar verbeterde dienstverlening het meest noodzakelijk is om het vertrouwen in de publieke sector te vergroten.

Een aangepaste ToC zou als basis moeten dienen voor een passend M&E framework, waarmee zowel directe resultaten als moeilijk voorspelbare en niet-lineaire veranderingen op de weg naar hogere resultaat gebieden (institutionele effecten en verbeterde publieke diplomatie) gevangen kunnen worden.

1 Introductie

1.1 Doel en scope

Deze evaluatie heeft betrekking op de twee componenten van het Shiraka-programma die door de Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) zijn geïmplementeerd in 2016 - 2021¹ Dit zijn het Shiraka Training Programma (STP) voor ervaren ambtenaren, en het Government-to-Government (G2G) samenwerkingsprogramma, een op maat gemaakt uitwisselings- / capaciteitsontwikkelingsprogramma tussen overheidsentiteiten in partnerlanden en Nederland.

Het doel van de evaluatie is om inzicht te krijgen in:

- de resultaten bereikt door de STP- en G2G-componenten van het Shiraka-programma.
- hoe RVO het programma heeft uitgevoerd; en
- hoe deze resultaten zich verhouden tot de beleidsdoelstellingen van Shiraka.

De evaluatie zal de aanname analyseren dat de wereldwijde COVID-pandemie van invloed was op de manier waarop de STP- en G2G-programma's werden geïmplementeerd, omdat dit aanzienlijke aanpassingen vereiste in de manier waarop activiteiten sinds begin 2020 werden geïmplementeerd.

Op basis van de resultaten moet de evaluatie lessen genereren en aanbevelingen formuleren over hoe de implementatie van de STP en G2G componenten van het Shiraka-programma kan worden verbeterd en hoe resultaten zichtbaarder kunnen worden gemaakt.

1.2 Afwijkingen van de ToR

De Terms of Reference (ToR) presenteerde de opdracht in vier delen:

1. Het formuleren van de Theory of Change (ToC) voor Shiraka G2G en STP;
2. Evaluatie van het Shiraka-programma (G2G en STP);
3. Aanbevelingen op basis van de uitkomsten van het onderzoek;
4. (Visueel) Presentatie van de resultaten.

Deze vier elementen zijn als één proces geïmplementeerd. Er zijn geen significante afwijkingen van de ToR voorzien, afgezien van een aanpassing van het tijdschema voor de voltooiing van de opdracht.

1.3 Structuur van het rapport

Dit rapport beschrijft eerst 'wat wordt geëvalueerd en waarom', gevolgd door een beschrijving van het evaluatieproces – d.w.z. het hoe – inclusief methodologische aanpak en beperkingen. Dit is een beschrijving van bevindingen per evaluatiecriteria (relevantie, effectiviteit/impact en duurzaamheid) gevolgd door conclusies en aanbevelingen.

¹ Sommige programma activiteiten hebben vertraging opgelopen in 2020 en zijn in 2021 voortgezet, en deze zullen daarom in de evaluatie worden meegenomen. Er zijn geen nieuwe activiteiten gestart en eind 2021 zijn alle projecten afgerond.

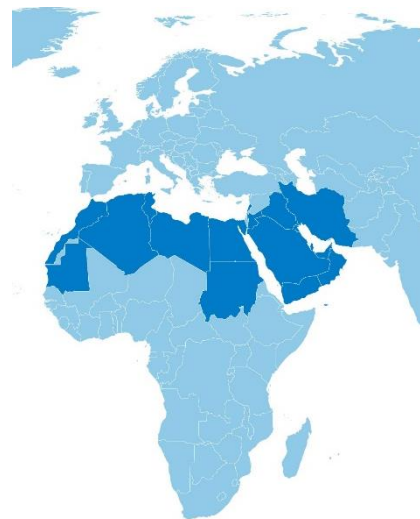
2 Het Shiraka Programma

2.1 Feiten en cijfers

Het Shiraka Programma is in 2016 gelanceerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken/Directie Noord Afrika en het Midden Oosten (MFA/DAM) als opvolger van het Matra Zuid Programma (2012-2015). Het Shiraka-programma heeft als doel de relatie tussen burgers en overheid te verbeteren. Het overkoepelende programma heeft drie pijlers: één gericht op de burgers, één op de publieke sector en één op de economie. Het programma bestaat uit 6 componenten, waarvan er twee worden geïmplementeerd door RVO.² Het programma richt zich op een groot deel van het Midden-Oosten en Noord-Afrika (MENA) en omvat 19 landen (zie figuur 1).³

De twee componenten G2G en STP hebben als doel bij te dragen aan een duurzame transitie in de regio op het gebied van:

1. Democratisering, transparantie, waaronder de organisatie van vrije en transparante verkiezingen en de mogelijkheid om regeringen ter verantwoording te roepen;
2. De opbouw van de rechtsstaat en de bescherming van mensenrechten en minderheden;
3. Economische groei, mede door de ontwikkeling van de economische infrastructuur, waaronder het stimuleren van de werkgelegenheid.



Figuur 1 Overzicht van de Shiraka programma landen

De twee programmaonderdelen die RVO uitvoerde hadden een totaal budget van 17.956.338 Euro geïmplementeerd van September 2016 tot eind 2021. Van de programmakosten van 15.872.908 euro werd ongeveer 8,4 miljoen toegewezen aan STP en 7,3 miljoen aan G2G (zie figuur 2). De projectuitvoeringskosten van RVO (overhead, communicatie, enz.) bedroegen in totaal 2.083.430 Euro.

2.1.1 Het Shiraka Training Programma

Het Shiraka Training Programma bestaat uit negen standaard trainingen over vaste onderwerpen gerelateerd aan de drie transitie doelstellingen, waaraan per training 25 ambtenaren uit de MENA-regio deelnemen (ongeveer 2 deelnemers per land). De trainingen worden jaarlijks uitgevoerd door zeven verschillende organisaties⁴ in opdracht van RVO. In de jaren 2016-2020 zijn in totaal 48 STP trainingen⁵ geïmplementeerd, en in 2021 zijn er nog 12 trainingen georganiseerd.

² Vier onderdelen die buiten het bestek van deze evaluatie vallen zijn: capaciteit van politieke partijen; ondersteuning van het maatschappelijk middenveld; het opleiden van jonge diplomaten; en beurzen

³ Algerije, Bahrein, Egypte, Iran, Irak, Jordanië, Koeweit, Libanon, Libië, Mauritanië, Marokko, Oman, Qatar, Saoedi-Arabië, Soedan, Tunesië, Verenigde Arabische Emiraten, Jemen en de Palestijnse Gebieden.

⁴ Center for International Legal cooperation (CILC), The Hague Academy for Local Governance (HALG), Rijksacademie voor Financien, Economie en Bedrijfsvoering (RAFEB), Berenschot BV., Wageningen Universiteit en Research Centrum (WUR), Clingendael, en Asser Institute.

⁵ TOR bijlage 1, lijst van projecten Shiraka STP

Elke training duurde twee weken en bestond uit drie componenten, 1) theoretisch, 2) praktisch - gericht op het ontwikkelen van vaardigheden en 3) bezoeken ter plaatse. In de jaren 2016-2019 vond de ene week plaats in Nederland en de tweede week in de regio. Ten tijde van de COVID-pandemie, 2020/21, waren de uitvoerders genooddakt om te schakelen van face-to-face naar online training, waardoor er verschillende uitvoeringsvormen werden toegepast en de trainingsdagen werden verspreid over het jaar. Vanaf 2017/2018 werden deelnemers ondersteund om een Back Home Action Plan (BHAP) te maken om toepassing van opgedane kennis en vaardigheden te stimuleren.

De drie transitiedoelstellingen, de trainingen en de uitvoerders:

A: Democratisering, verantwoording:

- 1) Overheidscommunicatie (Berenschot B.V)
- 2) Beheer van de overheidsfinanciën⁶ (Rijksacademie voor Overheidsfinanciën)
- 3) Lokaal bestuur (The Hague Academy for Local Governance)

B: Rechtsstaat en bescherming van de mensenrechten:

- 4) Wetgeving (Center for International Legal Cooperation)
- 5) Rechtspraak (Center for International Legal Cooperation / tot 2018 door TMC Asser Instituut)

C: Economische groei en werkgelegenheid

- 6) Sociale zaken en werkgelegenheid (The Hague Academy for Local Governance)
- 7) Handelsbevordering en economische diplomatie (Clingendael)
- 8) Waterbeheer (The Hague Academy for Local Governance – tot 2018 door Clingendael)
- 9) Voedselveiligheid (Wageningen University and Research Centre)

Het programma streefde naar het trainen van 1125 ambtenaren in vijf jaar tijd: 25 deelnemers per training, met 9 trainingen per jaar. Uiteindelijk heeft het programma in de jaren 2016 tot 2020, in totaal 6753 aanmeldingen ontvangen. Daarvan werden 1200 deelnemers geselecteerd en volbrachten er uiteindelijk 1100 ambtenaren het trainingsprogramma.⁷

Table 1 STP aantallen 2016-2020 (bron STP database)

Registraties	Geselecteerden	Deelnemers deel 1	Deelnemers deel 2
6753	1200	1130	1100

2.1.2 Government 2 Government

De G2G-component wordt door RVO gedefinieerd als een instrument gericht op het stimuleren van samenwerking tussen overheden om ondersteuning en inspiratie op maat te bieden bij het oplossen van kwesties van wederzijds belang. De G2G-projecten bieden een uitwisseling van publieke kennis en ervaring op basis van vraaggestuurde verzoeken van instellingen in partnerlanden, in lijn met de meerjarige strategische plannen van de Nederlandse ambassades en de Shiraka-doelstellingen. Ze

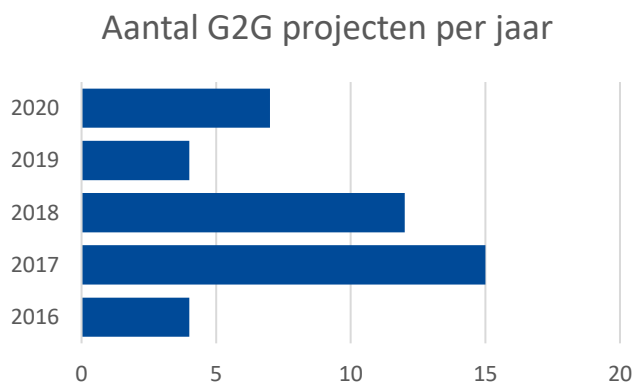
⁶ Deze cursus heette Public Finance management tot 2018/2019. In 2019 werd het omgedoopt tot Public Financial Management.

⁷ Bron: STP database

vereisen inzet en betrokkenheid van zowel de publieke diensten van partnerlanden als van hun Nederlandse counterpart. G2G-projecten zijn bedoeld om een buitenlandse overheid te ondersteunen bij verbetering van diens functioneren en publieke dienstverlening, en daarnaast om bij te dragen aan het versterken van de bilaterale betrekkingen of de beleidsdialoog over politiek gevoelige onderwerpen. G2G projecten kunnen ook gericht zijn op resultaten op de langere termijn.

De G2G-projecten worden ontwikkeld door RVO in samenwerking met publieke diensten uit partnerlanden, of Nederlandse publieke instellingen, onderzoeksinstituten of non-gouvernementele organisaties, of op basis van leads afkomstig van STP of naar aanleiding van thematische belangen die onderling worden besproken tussen partnerlanden en Nederlandse ambassades. De G2G-portefeuille bevatte 42 projecten, verdeeld over 11 MENA- landen, of toegepast op meerlandenniveau, voor een totale budgettoewijzing van 7.339.652,59 euro.⁸

Het aantal uitgevoerde G2G-projecten in de periode 2016-2020 varieerde door de jaren heen, zoals blijkt uit figuur 2. De duur van de projecten verschilde afhankelijk van het soort activiteiten dat door de nationale partnerinstellingen werd aangevraagd en het onderwerp of belang van samenwerking met Nederland, en kon tussen de 6 maanden en 2 jaar duren – met een uitzondering het project van de Algemene Rekenkamer dat 5 jaar duurde.



Figuur 2 Aantal G2G projecten per jaar

Bij de projecten is doorgaans een beperkt aantal medewerkers (ongeveer drie tot vijftien) van de aanvragende organisatie uit een partnerland betrokken en worden in Nederland collega-ambtenaren gemobiliseerd. Vaak wordt er in het project een theoretisch deel gecombineert met praktische implementatie en leren door te doen.

Activiteiten die in een G2G-project worden uitgevoerd, kunnen zijn: 1) Opleiding, seminars, workshops, 2) Institutionele of wetgevende analyses, 3) Studiebezoeken en onderzoeksmisssies, 4) Bewustmakingsactiviteiten en 5) Advies en ondersteuning bij de ontwikkeling van wetgeving, regelgeving, strategieën, beleid, uitvoeringstechnieken en -strategieën, proefprojecten, enz. De thematische belangen die door de G2G-component in het kader van elke subdoelstelling van het Shiraka-programma worden behandeld, omvatten een breed scala aan onderwerpen die gericht zijn op:

- Capaciteitsopbouw en ondersteuning van instellingen in de justitiële en openbare dienstverlening sectoren
- Training over beheer van de overheidsfinanciën en prestatiebudgettering
- Bijstand op het gebied van lokaal bestuur en diplomatieke betrekkingen
- Opleiding op het gebied van gespecialiseerd strafrecht

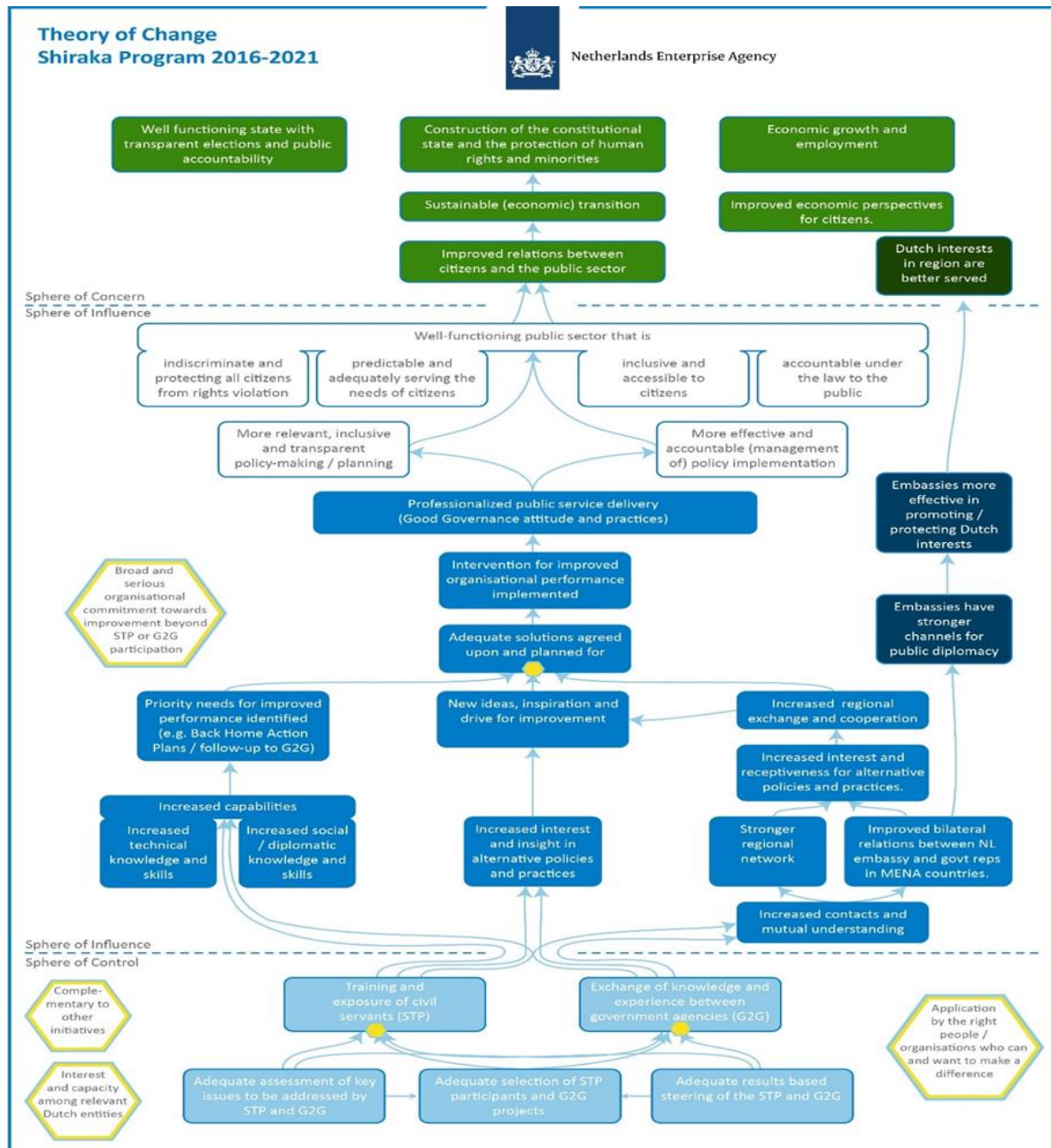
⁸ Bron: TOR bijlage 1

Op maat gemaakte economische programma's ter ondersteuning van verbeterd management op het gebied van voedselveiligheid, waterbeheer of ondernemerschap

De referentiegroep voor deze evaluatie stuurde een lijst met G2G-projecten die het licht niet hebben gezien ondanks inspanningen, tijd en geld die voor hun ontwikkeling zijn geïnvesteerd. Deze lijst gaf inzicht in de werkgebieden van Shiraka en over de redenen waarom deze projecten uiteindelijk niet werden gestart (bijvoorbeeld: te weinig echte betrokkenheid in het partnerland, verschuivende prioriteiten, politieke redenen of verlies van interesse).

2.2 Theory of Change en resultatenkader

De initiële Theory of Change voor de STP- en G2G-componenten van het Shiraka-programma is gevisualiseerd in figuur 3.⁹ De onderling verbonden rechthoeken weerspiegelen de STP/G2G-resultatenketen, terwijl de zeshoeken de belangrijkste aannames weerspiegelen. Deze theorie is gebruikt als referentie kader om helderheid te geven over de verschillende resultaatniveaus en -gebieden waar de evaluatie zich op heeft gericht tijdens de dataverzameling (zie hoofdstuk 3). Zie bijlage 1 voor een uitgebreidere beschrijving.



Figuur 3 Eerste concept Theory of Change voor STP en G2G componenten van het Shiraka programma

⁹ Bronnen: ToR Evaluatie Shiraka-programma (2016 - 2020), beleidsreactie op de belangrijkste bevindingen van de MATRA South-evaluatie, Theory of Change - Shiraka-programma - MFA, afdeling voor Noord-Afrika en het Midden-Oosten, en eerste ToC-ontwerpvergadering met MFA/DAM- en RVO-medewerkers.

3 Methodologie en proces

Dit hoofdstuk beschrijft de methodologische aanpak en de proces stappen voor de evaluatie van de STP- en G2G-componenten van het Shiraka-programma, van inceptie proces tot en met de formulering van aanbevelingen.

3.1 Methodologische aanpak

De evaluatie beoordeelt de prestaties van het STP en G2G programma aan de hand van de volgende evaluatie criteria:

Relevantie, zijnde de mate waarin het programma de juiste doelgroepen heeft weten te bereiken en aansluit op de behoefte van deze doelgroepen.

Effectiviteit, zijnde de mate waarin het programma de beoogde directe resultaten (output niveau) heeft weten te bereiken.

Impact, zijnde de mate waarin het programma aan beoogde langere termijn veranderingen (outcome niveau) heeft bijgedragen.

Kwaliteit in uitvoering van, en samenwerking binnen het programma management.

Duurzaamheid, zijnde de mate waarin resultaten beklijven na afloop van de programma interventies.

De methodologische aanpak om te komen tot een beoordeling van deze evaluatie criteria is tijdens de inceptie-fase nader uitgewerkt en in detail beschreven in het inceptie-rapport en samengevat in de evaluatie matrix (zie bijlage 2).

De nadruk van de methodologische aanpak ligt op het in kaart brengen van de effectiviteit en impact van het STP en G2G programma, waarbij gebruik gemaakt is van de **Realist Evaluation methode**.¹⁰ In lijn met deze methode heeft de evaluatie de volgende stappen doorlopen:

Stap 1: Onderscheiden van de belangrijkste veranderingsmechanismen

Vanuit de nieuw ontwikkelde Theory of Change zijn vijf veranderingsmechanismen / processen geëxtraheerd door middel waarvan het STP- en G2G-programma verwacht wordt bij te dragen aan de verdere professionalisering van, en het toenemende vertrouwen van burgers in, de publieke dienstverlening.

Dit betekent dat verondersteld wordt dat deelname van publieke organisaties en hun personeel aan de STP en G2G interventies de volgende veranderingsprocessen in gang zal zetten:

Versterking van persoonlijke en technische **kennis en vaardigheden** onder ambtenaren, die betere prestaties / functioneren in de publieke dienstverlening mogelijk maken.

Het stimuleren van nieuwe **ideeën** en enthousiasme om betere werkwijzen in publieke dienstverlening na te streven.

¹⁰ https://www.betterevaluation.org/en/approach/realist_evaluation

Uitbreiding en verbeteren van **relaties** in de regio en met Nederland waardoor voortdurende toegang tot en blootstelling aan kennis en ervaringen uit andere landen mogelijk wordt. In combinatie zouden deze drie 'mechanismen' moeten leiden tot een vierde veranderingsmechanisme:

het genereren van draagvlak voor innovatieve praktijken welke de basis vormt voor een weloverwogen institutioneel **veranderingsprocessen** ter verbetering van de publieke dienstverlening.

Deze vier veranderingsmechanismen vertegenwoordigen de belangrijkste hypothesen, die door de evaluatie zijn onderzocht teneinde de bijdrage van STP- en G2G-resultaten aan de bredere Shiraka-beleidsdoelstellingen te analyseren en te beoordelen. Daarbij zal bijzondere aandacht worden besteed aan de onderliggende aanname dat deelnemende organisaties inderdaad blijken te geven van *een brede interesse om verbetering in dienstverlening na te streven die verder gaat dan het laten deelnemen van individuele medewerkers aan één van de interventies van het G2G- en/of STP-programma.*

Een laatste, vijfde, veranderingsmechanisme betreft de hypothese dat STP en G2G interventies een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van **bilaterale diplomatieke** kanalen, waardoor ambassades beter in staat gesteld worden om de belangen van Nederland in de MENA-regio te behartigen en te beschermen.

Stap 2: Data verzameling betreffende STP en G2G resultaten op output- en outcome-niveau.

Om een overzicht te krijgen van de belangrijkste implementatieprocessen en resultaten op outputniveau van RVO (mechanismen 1 t/m 3), is vertrouwd op deskresearch van beschikbare documenten (d.w.z. G2G-eindrapporten, evaluatierapporten van trainingsorganisaties en back home action plans van deelnemers) en interviews met relevante medewerkers van RVO en haar uitvoerende partners van STP- en G2G-projecten. In het ontwerp van het evaluatie proces is verondersteld dat resultaten betreffende langere termijn resultaten (mechanismen 4 en 5) slechts in beperkte mate gedocumenteerd zouden zijn.

Daarom zijn ter bevestiging en verdieping van het inzicht in de resultaten op output niveau, alsmede om inzicht te verkrijgen in de langere termijn resultaten, aanvullende data-verzamelingsinspanningen gepleegd. Deze betreffen:

Online Survey, verstuurd naar meer dan 1000 alumni van STP trainingen¹¹ om een algemeen beeld te krijgen van hun ervaringen. 300 alumni hebben de survey ingevuld. 52 alumni hebben deelgenomen aan focus-groep discussies in een vijftal¹² geselecteerde landen om survey resultaten beter te kunnen duiden.

Interviews met vertegenwoordigers van de uitvoerende en ontvangende organisaties van 15 geselecteerde G2G projecten (zie bijlage 3) vonden plaats om zicht te krijgen op institutionele veranderingen (onderbouwd met specifieke voorbeelden) de wijzen op

¹¹ Ook is de survey verstuurd naar meer dan 100 G2G deelnemers van 6 G2G TMT projecten, maar de slechts 23 responses waren statistisch gezien niet representatief voor de populatie, en zijn daarom niet meegenomen in de kwantitatieve analyse. De kwalitatieve antwoorden op de open vragen zijn wel geanalyseerd en meegenomen in de evaluatie van G2G projecten.

¹² Jordanië, Tunesië, Egypte, Irak, en Marokko.

voortgang naar verbeterde publieke dienstverlening, die te herleiden zijn tot de G2G interventies.

Interviews met een 7-tal ambassades¹³ in de MENA regio, enerzijds om inzicht te krijgen in hoe zij de waarde van de STP en G2G interventies ervaren in het bredere kader van hun eigen meerjarenplannen, en anderzijds om indicaties van veranderingen te krijgen met betrekking tot hun diplomatieke kanalen, inspanningen en resultaten.

Voor details betreffende geraadpleegde documenten en de 45 geïnterviewde personen, zie bijlage 4.

Stap 3: Gegevensverwerking en -analyse

De gegevens vanuit verschillende methoden en bronnen zijn samengebracht en georganiseerd per evaluatie vraag, en vervolgens gebruikt om antwoorden op de evaluatie vragen, inclusief verklarende factoren, te formuleren. Deze bevindingen zijn vervolgens gevalideerd en bediscussieerd door de evaluatie stuurgroep, samengesteld uit medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (Buza/DAM) en RVO. De resultaten van dit zogenaamd sense-making overleg zijn vervolgens gebruikt als inputs ter verrijking van de eindconclusies en aanbevelingen van de evaluatie, inclusief suggesties voor aanpassingen aan de Theory of Change.

3.2 Tijdspad

Het inceptie-proces, inclusief Theory of Change ontwerp, is gestart in december 2021, resulterend in een eindversie van het inceptierapport midden januari 2022. Vervolgens is de eerste ronde van data verzameling gestart (survey en eerste ronde interviews), welke eind februari is afgerond. De tweede ronde van data verzameling (focus groep discussies en interviews in programma landen) heeft in maart 2022 plaats gevonden. De verzamelde data is vervolgens verwerkt in voorbereiding op de ‘sense-making workshop’ met de stuurgroep op 29 maart 2022. De resultaten van deze workshop zijn samengevoegd met de bevindingen van de evaluatie en gebruikt voor deze rapportage. Na goedkeuring van dit eindrapport zal een zogenaamd e-Zine ontwikkeld worden, waarin de belangrijkste evaluatie resultaten op een meer toegankelijke en aantrekkelijke wijze zijn samengevat.

¹³ Egypte, Marokko, Tunesië, Iraq, Libië, Jordanië en Oman. Iran niet beschikbaar.

4 Bevindingen

4.1 Relevantie

4.1.1 STP: Mate waarin het programma de juiste begunstigden heeft bereikt

Het STP deel van het Shiraka programma richt zich op een brede doelgroep (overheidspersoneel). De juiste begunstigden zijn per definitie van het programma overheidsambtenaren met intrinsieke motivatie, in middenmanagementposities met 5-10 jaar werkervaring, die open staan voor verandering en tegelijkertijd de senioriteit/positie hebben om deze veranderingen ook daadwerkelijk door te kunnen voeren in hun werkomgeving. In de praktijk blijkt dit een lastige combinatie.

Werving

Werving van deelnemers is een taak die in samenwerking wordt uitgevoerd door RVO, de ambassades en de trainingsinstituten. RVO heeft een aantal acties ondernomen om te zorgen dat de juiste begunstigden werden aangetrokken, zo zijn de trainingsinstituten verzocht om een deelnemer- en organisatieprofiel op te stellen, welke door RVO is gedeeld met de ambassades. Het directe netwerk van de ambassades (en soms ook de uitvoerders¹⁴) werd ingezet om deelnemers te werven, met promotionele ondersteuning van RVO (brochures). Kanalen zoals Linked-in, Shiraka alumni groepen en contacten bij ministeries in de MENA bleken het meest succesvol. Andere sociale media kanalen dienden juist te worden vermeden, omdat deze niet de juiste mensen aantrokken.

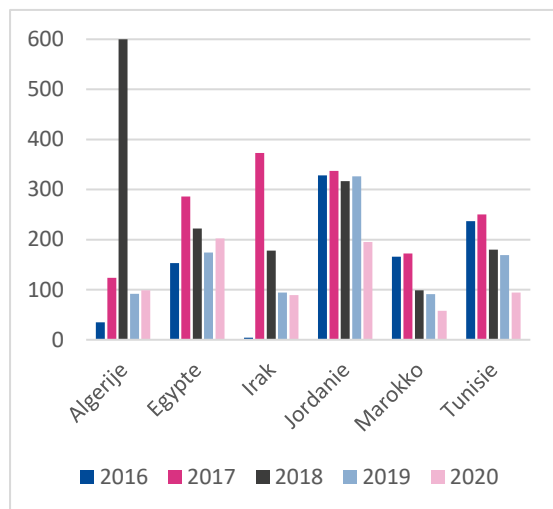
De wervingskanalen leiden tot aanmeldigen, enerzijds via de officiële weg (overheid/ministerie draagt individu aan) of anderzijds via de persoonlijke weg (individu meldt zichzelf aan). In interviews reflecteerden training uitvoerders en ambassades op hun ervaring, en hieruit blijkt dat beide kanalen voordelen en nadelen hebben in het aantrekken van de juiste overheidsambtenaren. Deelnemers die door hun leidinggevende bij het ministerie/de overheid worden aangedragen - via de officiële weg - hebben mogelijk niet dezelfde intrinsieke motivatie als individuen die zich zelf hebben aangemeld. Maar deze individuen missen eventueel de ondersteuning van diezelfde leidinggevende om na de training veranderingen (BHAP) door te voeren. De individuele deelnemers zorgen daarnaast mogelijk niet direct voor het bevorderen van de bilaterale relatie met Nederland. Dit geeft aan dat het moeilijk is om in te schatten wie de daadwerkelijke 'change agents' zijn, en welke wervingstrategie de 'juiste' deelnemers oplevert.

Werving wordt beïnvloed door de bilaterale politieke relatie tussen Nederland en de MENA landen. Wanneer er diplomatieke problemen zijn zorgt dit voor minder aanmeldingen voor het Shiraka programma (Marokko vanaf 2018).

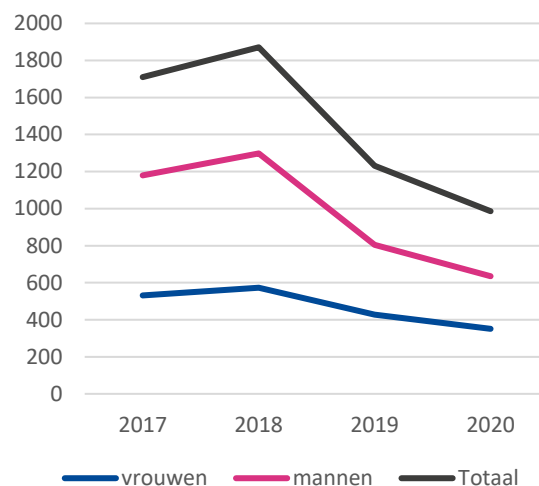
¹⁴ Bijvoorbeeld de Nationale Academie voor Financiën en Economie, heeft een direct netwerk bij de ministeries in de MENA landen om direct deelnemers te werven. Andere uitvoerders gebruiken ook hun alumni netwerk en andere projecten of connecties die ze hebben, indien actief in de regio.

Aanmeldingen

Er lijkt meer dan voldoende interesse te zijn geweest voor de trainingen; er zijn genoeg aanmeldingen ontvangen (voor de periode 2017-2020 gemiddeld 1400 per jaar, en 500 per training over alle jaren) waaruit de juiste deelnemers konden worden geselecteerd. Uitvoerders rapporteren geen problemen te hebben gehad om de trainingen gevuld te krijgen met deelnemers die aan de criteria voldoen, behalve in 2020 ten tijde van de aangekondigde COVID-lockdowns (bijvoorbeeld voor de training Sociale Zaken en Werkgelegenheid waren er toen maar 49 aanmeldingen¹⁵).



Figuur 4 Aantal aanmeldingen per casus land per jaar (bron: STP database)



Figuur 5 Aantal aanmeldingen per jaar, per gender (Bron: STP database)

Aanvankelijk was er een stijging van het aantal aanmeldingen tussen 2017 en 2018, maar vanaf 2019 toont de STP database een daling, zie figuur 5. De daling gold voor alle casus landen (Egypte, Irak, Jordanie, Marokko en Tunesie – zie figuur 4) en voor zowel mannen als vrouwen. De daling van het aantal mannelijke aanmeldingen was echter sterker (-68%) dan die van de vrouwen (-51%). De daling in 2020 wordt gewijdt aan de COVID pandemie.¹⁶

Schommelingen per jaar en per training zijn zichtbaar. In 2017 was er een aanzienlijk hoge interesse voor de trainingen Waterbeheer¹⁷ en Overheidscommunicatie. Het aantal aanmeldingen hiervoor daalde in 2018 na de bewuste invoering van organisatie- en profielschetsen om de juiste kandidaten aan te trekken. Dit leidde tot minder, maar kwalitatief betere kandidaten. In 2018 was er een aanzienlijk hoge interesse vanuit Algarije (600 aanmeldingen ten opzichte van 92 in 2019) voor de trainingen Local Governance en Legislation. Hoogstwaarschijnlijk was dit een gevolg van wisselende wervingstrategieën en/of betrokkenen bij deze werving.¹⁸ (actieve promotie van een burgemeester aldaar – STP alumnus). Sinds 2018 moeten kandidaten een pre-registratieformulier invullen voordat ze zich kunnen inschrijven. Dit formulier helpt met de voorselectie van nieuwe deelnemers met de juiste overheidsfunctie en jaren werkervaring.

¹⁵ Inhoudelijke jaarrapportage 2020

¹⁶ Zie voor verdere analyse van de effecten van de COVID19 pandemie, hoofdstuk 4.5

¹⁷ Bijvoorbeeld: in 2017 kwamen er 144 aanmeldingen uit Egypte en in 2018 waren dat er 73 | in 2017 kwamen er 110 aanmeldingen uit Irak en in 2018 waren dat er 27.

¹⁸ Bijvoorbeeld: 2018 600 Algerijnse aanmeldingen, waarvan 314 voor Local Governance door enthousiaste promotie via een burgemeester (bron; RVO) in 2019 waren dat er 92.

Selectieprocedure

De selectie is gebaseerd op kwaliteiten van een individu, en niet op het feit dat deze is aangedragen door een overheid. Echter staat dit individu wel in relatie tot de overheid, wat de selectie politiek beladen kan maken. Eenerzijds zorgde de selectie bij de Golfstaten voor een diplomatiek probleem toen de door de overheid aangedragen begunstigen *niet* werden geselecteerd. Anderzijds zorgde het *wel* selecteren van een aantal Marokkaanse deelnemers, die zich persoonlijk hadden aangemeld, tot frictie toen bleek dat deze personen niet door de overheid werden gesteund.

De selectieprocedure is uitbesteed aan opleidingsinstituten, met wisselende betrokkenheid van ambassades. Sommige ambassades zijn pro-actief (dragen deelnemers aan), anderen zijn reactief (verifiëren de short list), en een aantal zijn passief (ondernemen geen actie in de wervings- of selectieprocedure). Alle betrokkenen, inclusief de ambassades zelf, zouden graag een meer actieve betrokkenheid van de ambassade zien om de juiste deelnemers te kunnen selecteren – mede in het licht van bilaterale betrekkingen. Dit blijkt echter lastig te realiseren.

18% van de mensen die zich aanmeldde kreeg een training aangeboden.¹⁹ Uitvoerders rapporteren dat het merendeel van de cursisten de juiste motivatie had en van een goed/hog niveau was. Ze omschrijven de deelnemers als “open, enthousiast, gepassioneerd, en leergierig.”

Uitval

De database analyse van de jaren 2017-2020 laat zien dat slechts 10% (100 van de 981 geselecteerde deelnemers) zich last minute/vlak voor de start afmeldt, voortijdig stopt met, of niet op komt dagen voor de training. Er is geen verschil tussen uitval van mannen of vrouwen. Wat opvalt is dat 70% van de afvallers uitvalt voor het begin van de training en 30% uitvalt voor het tweede deel. Vanuit de desk analyse komt naar voren dat uitval vooral wordt geweten aan logistieke (visa of reisrestricties), persoonlijke of werkgerelateerde problemen.²⁰ De uitvoerders proberen vaak deze plekken op te vullen met reservekandidaten. Hoeveel deelnemers vroegtijdig afhaken door slechte motivatie en/of dat ze toch niet de juiste persoon bleken te zijn, of andere redenen, is niet duidelijk te achterhalen. Als 2020 niet wordt meegenomen in de analyse, blijkt dat per STP training gemiddeld slechts 4 deelnemers afhaken. Dit is een positief teken dat de trainingen worden gewaardeerd en nuttig zijn voor de deelnemers.

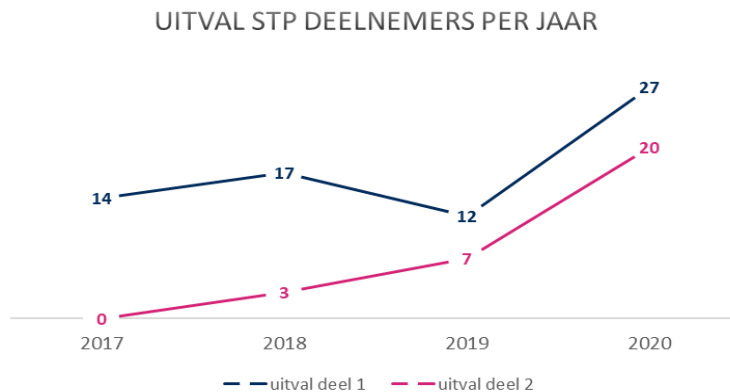
Wat opmerkelijk is, is dat in 2020 de uitval het hoogst is (47 deelnemers haken af). Relatief een hoog aantal afvallers is geconcentreerd in een klein aantal trainingen.²¹ Geïnterviewden wijten dit deels aan de COVID pandemie (zelf ziek of familielid) en de vorm van de training (online, waardoor minder actieve deelname, problemen met internet verbinding). Daarnaast heerste er onzekerheid of (het tweede deel van) de training nog fysiek door zou gaan, en teleurstelling als dat niet zo was en uitgeweken werd naar online. Door uitstel kwam in sommige gevallen meer dan een half jaar tijd tussen het 1^e en 2^e deel van de training te zitten, volgens de training uitvoerders zijn hierdoor deelnemers wellicht ook afgehaakt. Dit is te zien in de grafiek; de uitval voor het tweede deel is in 2020 bijna even hoog als voor het eerste deel. Echter hebben andere trainingen, gezien de online

¹⁹ Door de selectie zorgde het programma er voor dat het aantal vrouwelijke deelnemers toenam van 33% (aanmeldingen) naar 43% (geselecteerde deelnemers).

²⁰ Inhoudelijke rapportages 2017, 2018, 2019, 2020

²¹ Beheer van de overheidsfinanciën (-6), Lokaal bestuur (-7) en Overheidscommunicatie(-9)

omstandigheden, een dan opmerkelijk laag aantal afmeldingen.²² In de documentatie betreffende 2020 worden veelal de ‘normale’ redenen gerapporteerd, zoals reis (visum), persoonlijk (zwangerschap) of werk gerelateerd (niet gesteund door werkgever – zoals 6 Egyptenaren die van hun overheid niet meer deel mochten nemen aan de training).

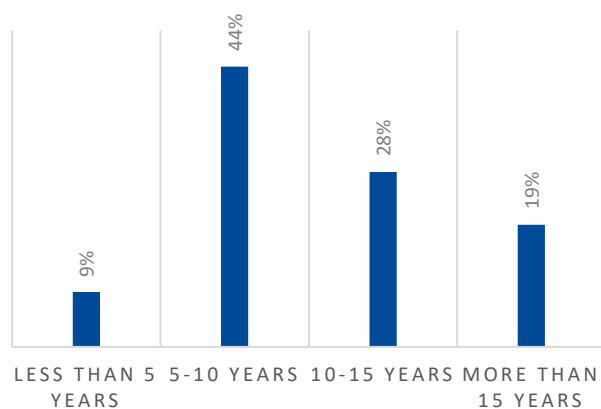


Figuur 6 Uitval STP deelnemers per jaar, per trainingsonderdeel (bron: STP database)

STP: de benodigde anciënniteit

De visie van het programma is dat deelnemers met middenmanagementposities, met 5-10 jaar relevante werkervaring, het best kunnen deelnemen aan de trainingen. De ratio daar achter is dat deelnemers van jongere leeftijd/met minder werkervaring minder gevormd zijn door het zittende regime en ook omdat ze waarschijnlijk nog langer in de organisatie op kunnen klimmen en daar dan invloed op veranderingen kunnen hebben.

De STP database geeft geen mogelijkheid om een analyse te maken van de verschillen in jaren werkervaring tussen STP aanmeldingen en geselecteerde deelnemers. De survey data, die representatief is voor de populatie, geeft wel inzicht in de jaren werk ervaring van de deelnemers. Figuur 7 laat zien dat 44% van de deelnemers valt in de categorie van beoogde jaren werkervaring ten tijde van de training. Echter heeft 47% van de deelnemers meer dan 10 jaar werkervaring.



Figuur7: Jaren werkervaring deelnemers (STP Survey n=300)

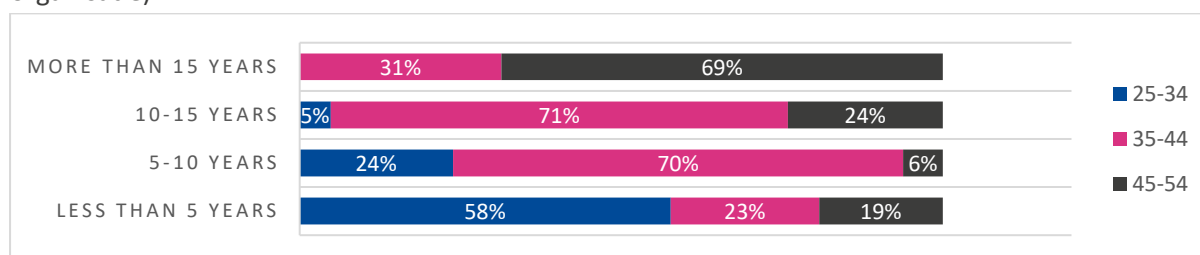
De STP database geeft wel een beeld van de leeftijd van diegenen die zich aanmelden en diegenen die worden geselecteerd. Deze analyse toont aan dat de selectie zorgt voor een lichte verhoging van het aantal deelnemers onder de leeftijd van 35 jaar (een toename van ruim 2% punten), en een vermindering van het aantal in de leeftijds categorieën boven de 45. De groep met een leeftijd van 35-44 jaar blijft nagenoeg gelijk.

²² De STP Trainingen; Wetgeving; Rechtspraak; Sociale Zaken en Werkgelegenheid; en Handelsbevordering en Economische Diplomatie hadden slechts 1 afvaller.

Tabel 2 Effect van selectie op leeftijdsbalans van de deelnemers

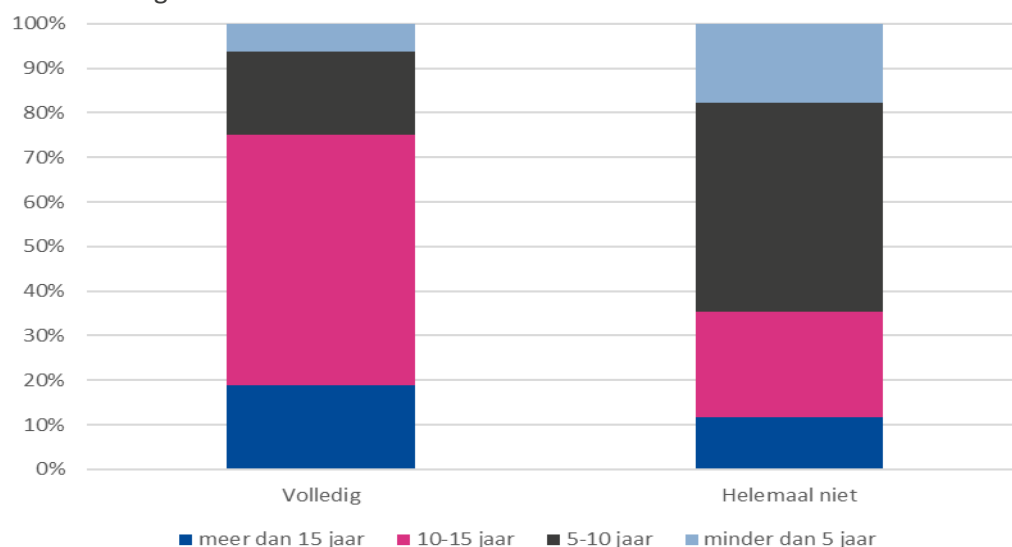
Leeftijdscategorie	25-34 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	>55 jaar
Aanvragers	16.0%	50.2%	27.5%	6.0%
Selectie deelnemers	18.4%	50.5%	25.6%	5.3%

In de MENA regio gaat het echter niet altijd op dat een jongere leeftijd ook betekent dat iemand een laag aantal jaren werkervaring heeft. Het kan zo zijn dat iemand met 15 jaar werkervaring nog maar 35 jaar is. De survey laat zien dat de groep in de leeftijdscategorie 35-44 nagenoeg een even groot percentage deelnemers heeft in de groep met werkervaring tussen 5-10 en die met 10-15 jaar ervaring (70-71%) zie figuur 8. Of de deelnemers met minder werk ervaring/ jongere leeftijd ook daadwerkelijk de veranderaars zijn zal moeten blijken op de langere termijn (na opklimmen in de organisatie).²³



Figuur 8 Analyse deelnemers: jaren werkervaring en leeftijd (STP Survey n=300)

Wel lijkt er een verband te zijn tussen werkervaring en de mogelijkheid veranderingen teweeg te brengen. In figuur 9 hieronder is te zien dat deelnemers die hun BHAP volledig hebben kunnen implementeren vooral in de categorie vallen met 10-15 jaar werkervaring. In de groep deelnemers die hun BHAP helemaal niet hebben kunnen implementeren heeft een groot deel 5-10 jaar werkervaring.²⁴

Figuur 9 Jaren werkervaring en mate waarin deelnemers het Back Home Action Plan konden implementeren na de training (STP Survey)²⁵

²³ Alumni geven zelf aan dat ze minder van de opgedane kennis kunnen herproduceren na mate de tijd verstrijkt. (bron: FGD with alumni from 2016-2017)

²⁴ Een vergelijking met leeftijdscategorieën geeft minder duidelijke verschillen aan. De leeftijd van het aantal deelnemers die de BHAP volledig tot uitvoeren hebben kunnen brengen is vrijwel gelijk aan de leeftijd van het aantal dat dit helemaal niet hebben kunnen doen. Bijvoorbeeld: 10 deelnemers met 5-10 jaar ervaring hebben het 'volledig kunnen uitvoeren', en 9 in die leeftijdscategorie 'helemaal niet'.

²⁵ Dit figuur laat twee van de vier antwoord mogelijkheden zien, de antwoorden 'Enigzins' en 'Voor een groot deel' zijn niet weergegeven.

4.1.2 STP: Mate waarin het programma inspeelt op behoefte en context van de begunstigden

De bestaande negen STP-onderwerpen uit het Matra Zuid programma zijn voortgezet in het Shiraka programma, aangezien die relevant bleven voor de landen.²⁶ Als reactie op de behoeften en context werd één STP training, *Hoe samen te werken met Brussel*, omgezet naar een G2G project specifiek voor Tunesië. Later in het Shiraka programma werden nieuwe onderwerpen geïntroduceerd: Ecosysteem voor Ondernemerschap, E-government en Energietransitie.²⁷ Deze onderwerpen werden geïnitieerd door RVO na verschuivingen in het buitenlands beleid, mogelijkheden die door ambassades in de landen werden gezien, en inspiratie via andere Nederlandse ontwikkelingsprogramma's zoals de Private Sector Development (PSD) Toolkit, Orange Corners en de Energie Transitie Faciliteit.²⁸

In interviews met ambassades en opleidingsinstituten werd de algemene relevantie van de trainingsonderwerpen voor landen opnieuw bevestigd, maar met de connotatie dat de relevantie afhangt van de prioriteiten, het systeem en niveau van ontwikkeling van een land. Bijvoorbeeld, ook al is er veel interesse voor de *Voedselzekerheid* training vanuit Soedan²⁹, het systeem in dat land staat zo ver af van het systeem in Nederland dat in de training wordt behandeld, dat het niet toepasbaar is en dus de mate van relevantie voor de deelnemers vermindert.

Uitvoerders kunnen op basis van hun vakinhoudelijke expertise, kennis over de MENA landen en in overleg met deelnemers de trainingen aanpassen op de behoeften. Uit de enquête blijkt dat deelnemers tevreden zijn over de relevantie van de training voor henzelf en hun afdeling. In de casuslanden verschillen de waarderingen niet substantieel. Uit kwalitatieve data³⁰ komt wel naar voren dat het tevreden stellen van deelnemers (vaak uit veel verschillende contexten, 19 landen) lastig is, en dat een vol programma, met (te) veel onderdelen (om aan ieders wensen te voldoen) kan leiden tot minder diepgaande, en daardoor relatief oppervlakkige onderdelen in de training.³¹ Hieraan gerelateerd is het belang om deelnemers met dezelfde behoeften, achtergrond en niveau te selecteren (zie ook hoofdstuk over effectiviteit) zodat er meer tijd is voor diepgang.

4.1.3 G2G: Mate waarin het programma inspeelt op behoefte en context van de partner landen

Het ontstaan van een G2G

G2G-ideeën kunnen op vele manieren worden geïnitieerd en gelanceerd door STP-deelnemers, ambassades, Nederlandse uitvoerders of nationale overheden in de doellanden. Een G2G-project moet vraaggestuurd zijn en een aanvraag door de ontvangende organisatie komt vaak organisch en hybride tot stand door samenwerking aan een projectplan. RVO voert doorgaans de regie op het schrijven van een projectplan, en zoekt samen met de ambassade en de ontvangende partij naar de dialoog over te behalen resultaten, te betrekken partijen, wederzijds commitment, context, gewenste activiteiten. De ambassade zal nagaan of het plan in overeenstemming is met de

²⁶ Offerte 2016

²⁷ De trainingen werden pas vanaf 2021 onderdeel van het STP, waardoor deze niet vallen onder de scope van deze evaluatie. Alleen de pilot Ecosysteem voor Ondernemers is meegenomen onder de evaluatie van de G2G component.

²⁸ Inhoudelijke rapportage 2019, p.1 | inhoudelijke jaarrapport 2020 | offerte 2021

²⁹ Bron: STP database analyse, 2016-2020.

³⁰ FGD en antwoorden op open vragen in de STP Survey.

³¹ Als voorbeeld werd genoemd; korte flits bezoeken aan instanties tijdens de week in Nederland. Deelnemers geven aan liever een dag lang een diepgaand bezoek te hebben dan meerdere op een dag.

doelstellingen van de jaarplannen van de ambassades en ook of ze overeenkomen met de prioriteiten van de nationale ontwikkelingsplannen of strategische hervormingen in de doellanden.

Nadat een G2G-idee is geopperd en de ambassade de samenhang en geloofwaardigheid ervan heeft gecontroleerd, faciliteert RVO het co-ontwerpproces van het concept, voert soms tijdrovende onderhandelingen met de ontvangers, gaat op zoek naar potentiële uitvoerders die kunnen helpen in de beoogde sector en vertaalt het G2G-idee naar een gestructureerd projectvoorstel.

Dit proces kent meerdere uitdagingen:

Het verkrijgen van leiderschapsbetrokkenheid wordt beperkt door conservatisme, beperkte middelen, interne politiek (en instabiliteit) en/of verschuivende prioriteiten. Dit lijkt te zijn verergerd tijdens de COVID-pandemie omdat veel ideeën deze periode niet overleefden. Beperkte capaciteit en tijd in veel ambassades om de gevoeligheid van het verzoek te beoordelen en actief deel te nemen aan het promoten van gelanceerde ideeën. Capaciteits- en tijdsdruk van de specifieke Nederlandse entiteit die nodig is voor het uitvoeren van het project. Die geven aan dat ze niet meer dan een bepaald aantal projecten op internationaal niveau kunnen of willen uitvoeren, omdat ze niet meer personeel kunnen aantrekken, zelfs niet tijdelijk, of liever andere financieringsmogelijkheden op nationaal niveau aangaan, of andere prioriteiten hebben.

G2G projecten worden over het algemeen door alle belanghebbenden als zeer relevant beschouwd, vanwege hun op maat gemaakte en flexibele aanpak. Ze zijn aangepast aan de behoeften van de nationale counterparts en prioriteiten van de nationale ontwikkelingsplannen. Zo heeft het Marokkaanse anti-corruptie trainingsproject in 2017 de betrokken ambtenaren geholpen om nieuwe benaderingen en instrumenten te ontwikkelen voor de implementatie van de corruptiebestrijding strategie van de Marokkaanse regering. Ondanks het feit dat het een proefprogramma was, paste de G2G bij de toenmalige prioriteiten en inspanningen van de regering om de institutionele, economische en sociale ontwikkeling en het vertrouwen bij het publiek te versterken.

De G2G-ideeën worden gestimuleerd en komen dan ook vaak tot stand tijdens STP-trainingen RVO gaf tijdens de sense-making workshop aan dat voorheen een deel van de STP trainingen was gereserveerd voor het actief informeren, bespreken en onderzoeken van mogelijke toekomstige G2G-samenwerkingsprojecten met functionarissen uit Arabische delegaties.³² Wanneer de deelnemende ambtenaren vooraf aan een training hun interesse kenbaar maakten, kon een afspraak met deze partij worden voorbereid, wat tot een verhoogde kans op resultaat zou kunnen leiden. Echter leidde dit ook tot hoge verwachtingen op mogelijk toekomstige Nederlandse ondersteuning die niet altijd waar konden worden gemaakt. RVO en ambassades meldden namelijk dat ze vaak de samenwerkingsverzoeken van nationale partnerinstellingen, die na de STP worden geïnitieerd, moeten heroriënteren of verduidelijken om voor G2G financiering in aanmerking te komen.

³² Dit wordt ook vermeld in de offerte 2016-2021

Aantal en type G2G onderwerpen

In de eerste fase van Shiraka (2016-2017) streefde RVO ernaar om minimaal vier G2G-projecten per jaar per land te ontwikkelen (ongeveer 20 projecten per jaar). Maar in 2019 kwam er een overeenkomst met MFA/DAM om eerdere startmissies op te volgen en grotere en meer strategische partnerschappen te ontwikkelen. Dit besluit verklaart, naast de politieke onrust die in sommige landen van de regio toenam, de vermindering van de G2G-samenwerkingsprojecten in 2019. Daarnaast was er ook minder ruimte dan voorzien voor het onderhouden van de dialoog tussen de Nederlandse regering en regeringen in de MENA-regio over politiek gevoelige kwesties. De Shiraka-thema's liggen vooral gevoelig in de Golfstaten, wat heeft geresulteerd in het ontbreken van aanvragen voor G2G-projecten uit Bahrein, Saoedi-Arabië en de VAE.

Aangeziende Shiraka doelstellingen vrij breed zijn, biedt dit mogelijkheden voor een verscheidenheid aan projectverzoeken van overheidsinstanties. G2G-projecten zijn voornamelijk gericht op het verbeteren van de kwaliteit van justitie en openbare dienstverlening onder de drie hoofdcomponenten. Echter, hebben er over de programma periode minder projecten plaatsgevonden op het gebied van mensenrechten en de rechtsstaat, vanwege de gevoeligheid van deze thema's in de beoogde landen. De economische groeigerelateerde interventies zijn meestal populairder dan de meer sensitieve onderwerpen.

G2G maakt het wel mogelijk om, zodra een samenwerking op een specifiek gebied van start is gegaan, andere onderwerpen te bespreken met overheden in deze landen die politiek gevoeliger liggen (bijvoorbeeld mensenrechten en rechtsstaat). Zo is de nieuw ontwikkelde training ecosysteem voor de ontwikkeling van ondernemerschap (economie) een voorbeeld dat als brug kan dienen voor verdere G2G samenwerking, mits adequaat gecoördineerd met de andere Shiraka componenten. Bijvoorbeeld op het gebied van ondernemerschapsinitiatieven voor vrouwen en jongeren maatschappelijk verantwoord ondernemen, start-ups in de juridische sector (e-justice services) of informatieplatforms voor publiek-private partnerschappen.

4.1.4 STP & G2G: Mate waarin het programma aanknopingspunten heeft met andere interventies

Aansluiting binnen het bredere Shiraka-programma

STP en G2G zijn complementair aan de andere Shiraka componenten in lijn met de focus van de Theory of Change op overheidsniveau, maar ze staan los van de componenten; *ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld* en *politieke partijen*. Het bredere Shiraka programma kent ook gedelegeerde budgetten aan ambassades, die kunnen worden ingezet voor het ondersteunen van het maatschappelijk middenveld. Deze strijden echter met de G2G component om aandacht van ambassades. Uit de gesprekken met de ambassades blijkt het lastig te zijn om tot complementaire interventies te komen tussen de Shiraka onderdelen, wat verklaart dat er weinig tekenen gevonden zijn van bewuste synergie.

Aansluiting bij strategie en jaarplannen Nederlandse ambassades en andere Nederlandse programma's

Shiraka componenten worden in sommige gevallen meegenomen in het ontwikkelen van ambassadeplannen.³³ Het programma wordt door de ambassades algemeen erkend als nuttig

³³ Indien er genoeg capaciteit is op de ambassade

instrument om diplomatieke betrekkingen te verbeteren en een (gevoelige) dialoog aan te gaan. Echter strijden andere prioriteiten (grotere programmas) van de ambassades hier ook weer om aandacht met de relatief kleine gefragmenteerde G2G projecten, waardoor het strategisch / proactief gebruik van STP en G2G door ambassades beperkt is, terwijl Shiraka via relatief flexibele toepassing juist meerwaarde kan bieden.

RVO heeft een rol in het Shiraka programma alsmede in de PSD toolkit, waardoor raakvlakken kunnen worden opgemerkt. Dit pakte bijvoorbeeld goed uit onder de pijler *economische groei*, waarin Shiraka's steun voor de publieke sector een aanvulling vormt op de interventies in de private sector via de PSD Toolkit.

Aansluiting met niet-Nederlandse programma's.

Een reeks andere bilaterale en multilaterale donoren streven naar capaciteitsopbouw van de overheid en verbeterde openbare dienstverlening in de MENA-regio met dezelfde doelstellingen als Shiraka. De veelheid aan trainingsmogelijkheden voor ambtenaren wordt niet als een probleem gezien, maar de naar verluidt zwakke donorcoördinatie vormt wel een risico voor overlap of duplicatie met G2G projecten. Een dergelijk geval kwam bijvoorbeeld aan het licht met het G2G project 'Integrity Tunisia' toen tijdens de inceptiemissie bleek dat UNDP ook een interventie had met dezelfde national counterpart³⁴ gefinancierd met Nederlands geld. In overleg met UNDP en de nationale partij zijn toen werkafspraken gemaakt om elkaar beter aan te vullen.

Een voorbeeld van goede coördinatie is tussen de Nederlandse ambassade in Jordanië met de Wereldbank. De ambassade nodigde de WB uit voor een ronde tafel gesprek met G2G-counterparts, begunstigden en Nederlandse uitvoerders. Voor andere G2G initiatieven, bijvoorbeeld in de sectoren justitie en sociale ontwikkeling, was de coördinatie vanuit de ambassade met andere donoren minder succesvol. Dit was vooral het geval als er meerdere donoren dezelfde nationale counterpart steunen, en de ambassade de bestaande coordinatiemechanismen niet adequaat kon volgen, hierdoor was de ambassade niet op de hoogte van de andere ontwikkelings projecten, en de counterpart communiceerde dit ook niet. In deze gevallen bestaat het risico dat G2G projecten niet completementair worden ontwikkeld.

4.1.5 Meerwaarde van het Shiraka programma

Het Shiraka programma wordt gewaardeerd om haar flexibiliteit en relatieve snelheid in het opzetten van G2G projecten en trainingen, om tegemoet te komen aan opkomende behoeften, te reageren op ideeën waar andere budgetten of programmas te rigide voor zijn, of te helpen bij het starten van een dialoog over bepaalde gevoelige beleidskwesties. De interventies hebben de reputatie pragmatisch te zijn (niet alleen theoretisch) met ruimte en aandacht om zich aan te passen aan de context. STP heeft daarnaast een grote en unieke pool van alumni gecreëerd, die zich zeker verbonden voelen met Nederland, met (grotendeels onbenut³⁵) potentieel voor publieke diplomatie ter ondersteuning van Nederlandse belangen.

³⁴ Instance Nationale de la Lutte contre la Corruption (INLUCC)

³⁵ In het volgende hoofdstuk over effectiviteit zullen de redenen hiervoor verder worden uitgewerkt

4.2 Effectiviteit

4.2.1 Verbeterde vaardigheden en kennis

Beoordeling: Goede voortgang

Op de vraag wat hun belangrijkste leerpunten van de training waren, refereerde de overgrote meerderheid³⁶ van de STP- en TMT-deelnemers in de survey naar kennis en vaardigheden, zowel technische als sociale / interpersoonlijke vaardigheden - zoals onderhandelen, conflicthantering, projectmanagement en communicatie. Dit werd bevestigd door STP-evaluatierapporten³⁷ en door de deelnemers aan de focus groep discussies.

Uit interviews met deelnemers van G2G-projecten bleek ook dat ze baat hadden gehad bij de ontwikkeling van kennis en vaardigheden. Zie bijlage 5 voor een overzicht van korte termijn resultaten van de geselecteerde G2G projecten. Betrokkenen vermeldde dat er een doelbewust verband was gelegd tussen persoonlijke en institutionele leerbehoeften.

De belangrijkste succes factoren waren de interactieve leermodaliteiten en de studentgerichte aanpak van de trainingen en capaciteitsopbouw projecten, met praktische oefeningen en uitwisselingsbezoeken. Bovendien werden het ervaringsniveau en de deskundigheid van de trainers geprezen, inclusief hun kennis van de regio.

Een belemmerende factor die naar voren kwam, was de hoge intensiteit van de trainingen, vooral gezien de korte trainingsperiode. Alumni in de survey en de focus groep discussies (FGD) gaven aan dat het drukke schema weinig ruimte biedt voor de internalisering van nieuwe informatie. Deelnemers zijn ook niet gewend om volledige trainingsdagen van 6 tot 8 uur te hebben.

In gevallen waarin een cursus (te) veel onderwerpen behandelde, leidde dit tot oppervlakkigheid. Vooral voor de deelnemers met een al gevorderde kennis of expertise maakte deze oppervlakkige onderdelen de training te makkelijk en daardoor minder bruikbaar. Het bij elkaar zetten van deelnemers met verschillende niveaus en kennisabsorptievermogen blijkt in die zin niet effectief.

Het online verplaatsen van trainingen als reactie op de COVID-pandemiereggeving had geen substantiële invloed op kennisopbouw, maar belemmerde wel het opbouwen van vaardigheden, omdat de deelnemers online minder mogelijkheid hadden om deze vaardigheden te oefenen en zich eigen te maken. Het online organiseren van de G2G project onderdelen tijdens de COVID-pandemie hadden ook invloed op de dynamiek, het enthousiasme en de inspiratie van de deelnemers (bijvoorbeeld bij de op maat gemaakte trainingen Waterbeheer, en Ecosysteem voor Ondernemers), behalve wanneer er sprake was van eerdere interactie en directe ervaring in het programma (bijvoorbeeld met het HJI in Libië).

³⁶ In de casus landen Egypte, Jordanië, Irak, Marokko en Tunesië; gemiddeld 73% van de surveyrespondenten verwees naar Kennis en Vaardigheden als belangrijk behaald resultaat van de training. (Survey: een open vraag stelling: "what were the main take aways")

³⁷ Bijvoorbeeld Shiraka 2019 impact assessment HALG trainingen

4.2.2 Inspiratie & generatie van nieuwe ideeën

Beoordeling: Goede voortgang

De meerderheid van de G2G betrokkenen bevestigt dat de projecten effectief zijn geweest in het inspireren en genereren van ideeën. De Nederlandse uitvoerders dienden als inspirerend voorbeeld van een andere manier van denken en werken. Peer-to-peer uitwisseling werkte zeker ook, met name in G2G-projecten met een langere duur en regelmatige interacties, en de projecten die zorgden voor uitwisseling tussen agentschappen/ministeries binnen een land (Tunesië “How to cooperate with Brussels”, Jordanië “Food safety” en Oman “Decision Support Systems for Water Resources”, en het meerlanden project van de Algemene RekenKamer.

Elementen die G2G projecten effectiever maakten op het gebied van inspiratie, waren onder andere het uitvoeren van een grondige behoefteanalyse en co-creatieproces tijdens het projectontwerp. Een dergelijke co-creatie aanpak bleek echter minder effectief in de Golfstaten, waar op Nederlandse expertise gebaseerde kant-en-klare oplossingen werden verwacht. Daarnaast zorgt een goede verstandhouding tussen de Nederlandse uitvoerder en ontvangende organisatie, gebaseerd op het principe van gelijkwaardigheid, voor een effectieve uitwisseling en inspiratie (leren) voor beide partijen.

Gemiddeld 45% van de respondenten van de STP-survey³⁸ verwijst naar verhoogde inspiratie, voornamelijk gerelateerd aan het opdoen van ideeën over verschillende werkbenaderingen, hulpmiddelen en methoden. FGDs in Marokko en Tunesië gaven aan dat de “Nederlandse” leer methodes positiever worden beoordeeld dan vergelijkbare projecten vanuit andere EU landen, zoals Frankrijk.

Tenslotte zijn de bezoeken aan instellingen in Nederland een belangrijke bron van inspiratie , evenals uitwisseling met mededelnemers. Leren van elkaars systemen en benaderingen – die bekender of toepasbaarder zijn – lijkt zelfs meer impact te hebben op het enthousiasme van deelnemers dan leren van de Nederlandse experts. Dit bevestigt nogmaals (zie hoofdstuk over Relevantie) het belang van deelnemers met gelijke behoeftes, achtergrond en niveau.

4.2.3 Verbeterde regionale netwerken

Beoordeling: Middelmatige voortgang

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat er veel regionale contacten zijn gelegd tussen deelnemers tijdens de trainingen. Bijna 50% van de STP alumni geeft aan dat er veel verandering is in het regionale contact door het opgebouwde netwerk met mede cursisten (zie figuur 9) – als gekeken wordt naar de verschillen tussen landen³⁹, dan is te zien dat de regionale netwerken voornamelijk in Libië en Soedan als sterk resultaat zijn beoordeeld (>50% antwoord met ‘veel verandering’). Minder positief zijn alumni uit Algerije, Irak en Marokko (<40% antwoord met ‘veel verandering’).

Dit versterkte netwerk komt vooral tot stand door het opzetten van WhatsApp groepen, of groepsverbanden op andere sociale media platformen (Facebook) ter bevordering van

³⁸ In de casus landen Egypte, Jordanië, Irak, Marokko en Tunesië; tussen de 31% en 63% van de respondenten

³⁹ 5 case study landen plus een aantal extra landen met relatief veel alumni

uitwisselingen tijdens en na de training. Echter uit FGDs blijkt dat deze alumni-netwerken niet altijd duurzaam blijken te zijn en na verloop van tijd inactief worden.

Een beperkt aantal alumni geeft aan⁴⁰ dat zich vriendschappen hebben gevormd tussen deelnemers van de trainingen, en een enkeling heeft elkaar nog opgezocht in de regio na de training.

Kwalitatieve responses geven aan dat het online volgen van trainingen een negatieve invloed heeft gehad op het vormen van regionale netwerken. De argumentatie hier achter is dat er online minder nauwe en persoonlijke verbindingen kunnen worden gelegd dan wanneer men fysiek een tijd samen doorbrengt op een trainingslocatie. Dit beeld wordt echter niet bevestigd door de kwantitatieve survey data. Deze illustreren een stijging in het aantal positieve responses (veel verandering) tussen 2016 en 2020. In 2020, toen trainingen online werden gehouden geeft 60% van de respondenten aan dat het regionaal netwerk verbeterd is.

De desk analyse en interviews laten ook zien dat STP uitvoerders in 2020 veel moeite hebben gestopt in het organiseren van netwerk activiteiten – online, maar ook indien dat mogelijk was in een aantal landen zelf, bijvoorbeeld met alumni.⁴¹ Dit was mogelijk door budget te gebruiken dat oorspronkelijk bedoeld was om reizen te bekostigen.

Factoren die hebben bijgedragen aan het versterken van de regionale netwerken:

Deelnemers vanuit meerdere landen (maar niet te veel), in het bijzonder wanneer zij voldoende raakvlakken hebben (gelijksoortige problematiek en context), en niet gehinderd worden door politieke spanningen tussen hun landen (bijv. Irak-Iran).

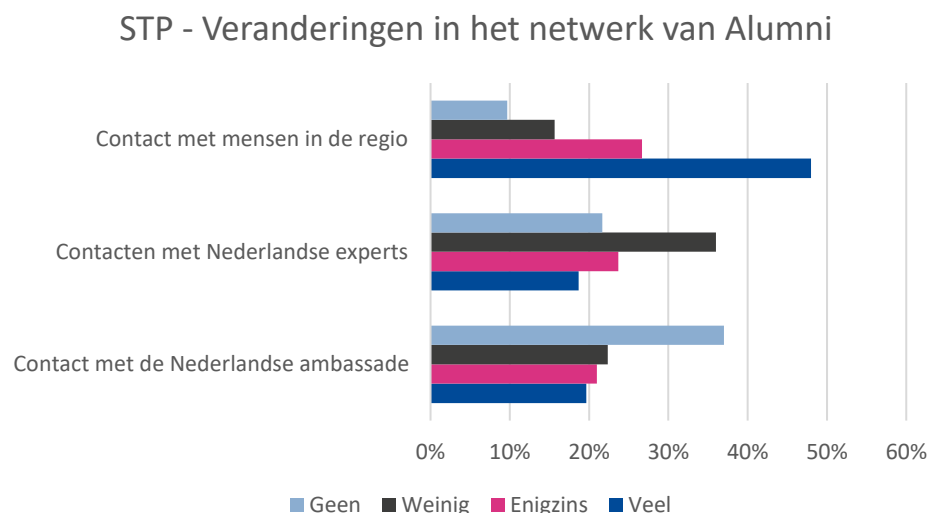
Langdurige en repetitieve interactie, in het bijzonder wanneer ze samen op één locatie verblijven en er genoeg tijd is voor de sociale activiteiten.

Het bevorderen van de regionale netwerken door actief alumnimanagement (bijv. follow-up events, verbinding met NUFFIC alumni) was geen onderdeel van de Shiraka opdracht en hiervoor was ook geen budget beschikbaar, maar aangezien dit wordt genoemd als een groot gemis, zou dit de effectiviteit en duurzaamheid van de netwerken kunnen hebben vergroot.

Regionale projecten vertonen verschillende resultaten in termen van het versterken van regionale netwerken. In het metrologie project blijkt dit minder gelukt omdat de verschillen in achtergrond en context de voordelen van diverse ervaringen overschaduwden. In het Algemene Rekenkamer project wordt de versterking van regionale netwerken als één van de grootste successen van het project beschouwd.

⁴⁰ Hier is niet specifiek naar gevraagd, maar dit komt voort uit verhalen van STP survey respondenten.

⁴¹ Bron: Progress report II Legislation 2020 training / KII HALG



Figuur 10 Antwoorden op de vragen in hoeverre het netwerk van Alumni was vergroot (STP Survey, n=300)

4.2.4 Verbeterd netwerk met Nederland

Beoordeling: Beperkte voortgang in contact met Nederlandse ambassade en experts

Uit de STP survey blijkt dat deelnemers relatief weinig verbetering hebben gezien in de contacten met de ambassades in de MENA landen. De contacten blijven incidenteel (uitnodiging voor Koningsdag), wat voor teleurstelling zorgt in de gevallen dat er verwachtingen waren gewekt tijdens de training dat er opvolging/communicatie zou komen op basis van BHAPs. De opvolging vanuit de ambassade is een van de meest genoemde ontbrekende aspecten van het Shiraka programma. Verbetering in contacten met ambassades verschilt verder per land, ook bij de G2G projecten. Dit verschil wordt bepaald door de mate waarin de ambassade de doelstellingen, mogelijkheden en het belang van het Shiraka programma scherp voor ogen heeft en prioriteit geeft.

Tevens ervaren STP/G2G TMT alumni weinig follow-up met Nederlandse trainers/experts, met uitzondering van een aantal gevallen waarin samengewerkt wordt aan een G2G project, of als een alumnus wordt uitgenodigd om in een vervolg training op te treden. Ook na afronding van andere G2G projecten lijken er slechts incidentele contacten over te blijven. De contacten met de experts/uitvoerders lijken wel sterker te zijn ontwikkeld dan met de ambassades. Een verklarende factor is dat deelnemers niet de autoriteit hebben/voelen om contact te kunnen opnemen met de ambassade, terwijl contact met de experts/uitvoerders al tot stand is gekomen tijdens de training, vaak technisch van aard is en dus minder onderhevig aan (vermeende) diplomatieke protocollen.

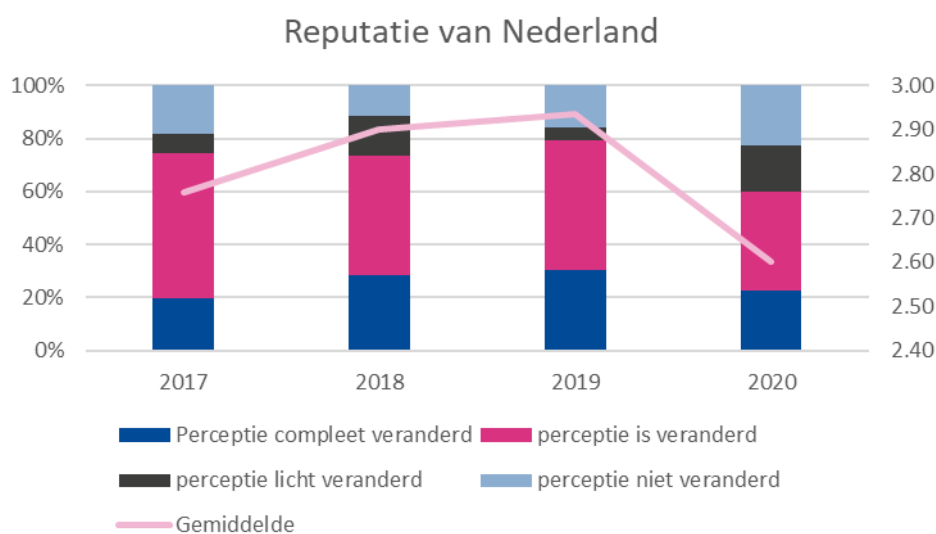
Belangrijke succesfactoren bij het onderhouden van een relatie met training alumni of G2G partners in de regio, zijn de beschikbaarheid van middelen, interesse en capaciteit in Nederlandse organisaties voor opvolging, waaronder het hebben van een (natuurlijk) netwerk in de MENA regio. Sommige van de Nederlandse uitvoerende organisaties hebben een internationale afdeling die hier een rol in speelt.

4.2.5 Reputatie van Nederland

Beoordeling: goede voortgang

72% van de respondenten van de STP-survey geeft aan dat hun perceptie van Nederland sterk of compleet is veranderd (variërend in landen tussen 68% Egypte en 79% in Tunesië). FGD's en kwalitatieve gegevens uit de survey bevestigen dat die verandering positief was. De deelnemers die geen verandering zagen in hun perceptie van Nederland, waren al eerder in Nederland geweest en gaven vaak aan al een goede indruk van Nederland te hebben. Als alumni aangaven dat er weinig verandering had plaats gevonden in hun beeld van Nederland (of hun beeld zelfs negatief was), kwam dat vaak doordat er niet aan verdere wachtungen voor follow-up of ondersteuning voldaan was, of omdat de training online had plaats gevonden.

Het beeld van Nederland wordt positief gevormd door de in Nederland bestaande expertise, kennis en systemen, maar ook in relatie tot cultuur, mensen en omgeving. Het trainingsonderdeel dat in Nederland plaatsvindt heeft hier een sterke invloed op, vooral als de logistieke ondersteuning, accommodatie en programma aansluiten bij de verwachtingen van de deelnemers. Het merendeel komt terug van de training met goede indrukken. Dat het bezoek aan Nederland belangrijk is voor de perceptie van het land wordt duidelijk uit het feit dat survey respondenten die in 2020 een online training gevolgd hebben een duidelijk minder grote verandering in perceptie van Nederland hebben ondergaan (zie figuur 11).



Figuur 11 Response op de vraag of de perceptie van Nederland is veranderd (STP survey n=300)

De G2G projecten blijken daarnaast een effectief instrument om de reputatie van NL als bronland voor waardevolle expertise, beleid en praktijken, te verbeteren, met name in de sectoren waar Nederlanders een comparatief voordeel heeft ten opzichte van andere ontwikkelingspartners (bijv voedselzekerheid en water management).

4.3 Spin-off effecten / impact

Bij het beoordelen van langere-termijn resultaten, die verder gaan dan de onmiddellijke opleidingsresultaten zoals hierboven beschreven, onderscheidt de evaluatie spin-off effecten op individueel en institutioneel niveau, en wordt daarnaast ook gekeken naar tekenen van voortgang richting betere openbare dienstverlening.

4.3.1 Effecten op individueel niveau

Er is ruimschoots bewijs te vinden voor trainingseffecten op individueel niveau. De opeenvolgende spin-off rapporten (2017 tot 2020) presenteren veel voorbeelden van nieuwe initiatieven die door deelnemers worden gelanceerd, vaak gerelateerd aan BHAP's die in de praktijk worden gebracht of G2G-projectideeën die worden geïnitieerd. Specifieke voorbeelden zijn te vinden in tenminste 11 landen, met uitzondering van de Golfstaten van waaruit slechts enkele deelnemers kwamen.

Deze substantiële spin-off effecten worden bevestigd door de survey resultaten en de focus groep discussies, die ook een groot aantal voorbeelden opleveren van individuele initiatieven, die naar aanleiding van cursus deelname zijn opgestart. Dit betreft enerzijds het in praktijk brengen van nieuwe technische inzichten, waaronder voorstellen ter digitalisatie van juridische processen en ideeën voor standaardisatie of effectievere certificering ten bate van voedselveiligheid. Anderzijds zien we ook een groot aantal voorbeelden waarin nieuwe persoonlijke vaardigheden worden toegepast, waaronder het gebruik van nieuwe planningstechnieken, inclusief een meer inclusieve en systematische stakeholderbenadering, en communicatie vaardigheden in onderhandelingen en conflictbeheersing.

Daarnaast vermelden diverse survey respondenten ook andere effecten op individueel niveau, zoals toegenomen betrokkenheid in bepaalde beleidsdiscussies, promotie, veranderende werkrelaties met collega's, terwijl ongeveer 1 op de 3 respondenten melding maakt van het delen van de resultaten van cursusdeelname met collega's en/of leidinggevenden.

Uit het bovenstaande blijkt dat cursusdeelname niet alleen tot meer kennis, kunde en ideeën heeft geleid, maar dat deelnemers zich ook gesterkt voelden om deze leereffecten in praktijk te brengen. Hierbij wordt door een aantal deelnemers de kanttekening geplaatst dat dit zeker niet altijd betekent dat er door de organisatie opvolging wordt gegeven aan hun initiatieven en deze dus ook niet altijd tot bredere organisatieverandering leiden.

4.3.2 Effecten op institutioneel niveau

Trainingsresultaten worden in veel gevallen gedeeld en gebruikt om nieuwe initiatieven op te starten. De mate waarin deze resultaten breder binnen de organisatie geaccepteerd en geïnternaliseerd worden is echter minder duidelijk, omdat dit zich grotendeels buiten de invloedssfeer en het gezichtsveld van het programmamanagement en de trainingsinstituten afspeelt. Desalniettemin, geven de jaarlijkse spin-off rapportages een waarschijnlijk incompleet, maar absoluut bruikbaar beeld van wat er zich na afloop van de STP trainingen afspeelt. In deze rapportages wordt melding gemaakt van tenminste 70 grotere en kleinere veranderingstrajecten, die door STP deelname, en dan vooral de BHAPs, geïnspireerd zijn. Ongeveer 20% van deze

trajecten, veelal in de vorm van G2G project ideeën, lijkt om verschillende redenen, variërend van onvoldoende draagvlak tot veranderende prioriteiten, te zijn vastgelopen.

Daarnaast betreft een aantal van deze trajecten de organisatie van Tailor-made Trainingen waarvan de institutionele effecten (nog) niet duidelijk zijn, en is een groot aantal nog ‘work-in-progress’ waarbij succes nog niet verzekerd is. Toch is er ook een 15-tal trajecten waarbij wel duidelijke institutionele effecten gerapporteerd worden, terwijl ook de interviews met G2G counterparts diverse institutionele effecten aan het licht brengen (zie bijlage 5 voor een overzicht van langere termijn resultaten van de geselecteerde G2G projecten).

Een aantal illustratieve voorbeelden vanuit de STP spin-off rapportages zijn:

- Toegenomen efficiency door verbeterde systematiek in juridische werkverdeling in Tunesië.
- Online programma voor zelfontplooiing voor vrouwelijke medewerkers bij het ministerie van justitie in Irak.
- Vernieuwde werkmethodes ter verbetering van controle voedselkwaliteit in Egypte (pinda's), Irak, Palestijnse gebieden en Algerije (zuivel) en Soedan (Mango's).
- Introductie van de Integraal AfwegingsKader (IAK) methode in Libië.
- Verbeterde IT systemen voor de digitale uitwisseling van documenten tussen diverse overheidsinstanties (Marokko en Palestijnse gebieden).
- Introductie van results-based budgeting (Tunesië)
- Oprichting van een business netwerk voor handelsbevordering (Libanon)
- Organisatie diverse export promotie en *branding* activiteiten (Egypte, Tunesië en Algerije)
- Veranderingen in verschillende beleidsprocessen (Jordanië, Libië, Tunesië en Oman)

Tenslotte wordt in de rapportages ook melding gemaakt van een aantal meer regionale institutionele effecten zoals de oprichting van het Arab Mediation Centre in Caïro, en het Arab Network for Legislation, naast de meer informele alumni netwerken die zijn ontstaan.

Al is de mate waarin de STP of G2G interventies bijdragen aan deze institutionele effecten niet systematisch vastgesteld, de evaluatie ziet zeker aanwijzingen dat de STP en G2G interventies van (katalytisch) belang zijn geweest voor deze institutionele effecten. Wel is de schaal waarop deze effecten waarneembaar zijn duidelijk kleiner dan bij de individuele effecten, en ook minder dan waar direct betrokkenen op hoopten, gezien de inspanningen ten aanzien van initiatieven die vast zijn gelopen of (nog) niet tot institutionele effecten hebben geleid.

Een deel van de verklaring voor de beperkte institutionele effecten ligt in een beperkt draagvlak voor deze initiatieven. Veel deelnemers delen leerervaringen met collega's en / of leidinggevend en lanceren daarop nieuwe ideeën. Dit leidt wel tot een breder beeld van wat de deelnemer opgestoken heeft en de gedachte achter zo'n nieuw idee, maar niet noodzakelijkerwijs tot bredere bereidheid en motivatie om met nieuwe inzichten aan de slag te gaan. Dit geldt voor STPs maar ook voor G2G projecten, waarin de training van een selectief en dus beperkt aantal medewerkers centraal staat. Zelfs het relatief grote regionale rekenkamerproject worstelt hiermee, zoals blijkt uit

een externe evaluatie in 2021, die constateerde *“there are very few concrete initiatives taken by senior management to institutionalise learnings”*⁴².

De evaluatie van het rekenkamer project geeft een aantal verklarende factoren hiervoor, waaronder het ontbreken van capaciteit om op grotere schaal opvolging te geven aan hetgeen geleerd is, en de afwezigheid van beleid en/of richtlijnen die toepassing van het geleerde rechtvaardigt of mogelijk maakt. Andere verklaringen liggen in verschuivende prioriteiten, met name ten tijde van de COVID pandemie, alsmede de beperkte daadkracht en invloed van direct betrokkenen.

Maar als meest fundamentele bepalende factor voor het al dan niet bereiken van institutionele effecten wordt *een duidelijke en realistische verandervisie* genoemd. Met andere woorden, er is vaak *weinig expliciete aandacht voor wat de ontvangende organisatie op langere termijn zichzelf ten doel stelt, en hoe die te bereiken (met mogelijk eigen capaciteitsversterkende interventies, of gesteund door andere partners)*. In de praktijk zien we dat dit beoogde veranderingstraject vaak impliciet blijft, waarbij het veronderstelde causale pad van de STP of G2G interventie naar verbeterde publieke dienstverlening onduidelijk blijft. Deze complexiteit in combinatie met de afwezigheid van kwantitatieve doelstellingen maakt het daarom moeilijk om een objectief oordeel te vellen over het succes van de STP en G2G interventies in het realiseren van institutionele effecten en verbeterde publieke dienstverlening.

4.3.3 Effecten op de publieke diplomatie

Naast het leveren van een bijdrage aan verbeterde publieke dienstverlening, worden de STP en G2G interventies ook gezien als instrumenten waarmee ambassades in staat worden gesteld effectievere publieke diplomatie te bedrijven. Deze doelstelling lijkt echter lange tijd een impliciet onderdeel van het programma ontwerp, aangezien deze niet genoemd wordt in de onderliggende Theory of Change, noch in de oorspronkelijke beleidsdoelstellingen van het Shiraka programma⁴³ en ook niet in de RVO offerte voor het beheer van het Shiraka programma 2016-2021. Pas in de offerte 2021 – 2026 maken het ministerie en RVO de expliciete afspraak dat de STP en G2G pijlers van het Shiraka programma geacht worden bij te dragen aan *“het op gang brengen en in stand houden van een dialoog op politiek gevoelige thema’s tussen de Nederlandse overheid en overheden in de MENA regio.”* In de inceptie-fase is echter afgesproken, dat de evaluatie ook zal kijken in hoeverre deze doelstelling in de periode 2016 – 2021 gerealiseerd is, ook al is er op deze impliciete doelstelling niet gerapporteerd en weinig tot niets gedocumenteerd.

Dit betekent dat de evaluatie in deze vooral is gebaseerd op gesprekken met ambassades. Hieruit blijkt een grote mate van eensgezindheid onder ambassade personeel betreffende de potentiële waarde van STP en G2G voor het verbeteren van bilaterale relaties als voorwaarde voor effectievere diplomatie, maar een wisselende praktijk in het gebruik maken van deze potentie.

De inhoudelijke kwaliteit van de STP en G2G interventies stimuleert de interesse in Nederlandse expertise. Dit heeft geleid tot een groot aantal verzoeken voor follow-up of verdiepingsinterventies, vaak in de vorm van een nieuw G2G project, onder meer in Egypte, Jordanië, Tunesië, Iran en Irak.

⁴² Final report (p. 22) of the External evaluation of the Regional Shiraka Cooperation Program, Swedish Development Advisers, 2021.

⁴³ Kamerbrief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken aan de voorzitter van de 2^e kamer betreffende het Shiraka programma, 15 november 2016.

Deze verzoeken worden door de ambassades als opening voor een verdere dialoog gebruikt, waarbinnen het ook mogelijk is om meer gevoelige thema's betreffende mensenrechten en democratie ter sprake te brengen. Dergelijke dialogen leiden zeker niet altijd tot de realisatie van een nieuw G2G project, maar ambassades beschouwen de dialoog op zich al als een stap vooruit in het realiseren van hun diplomatieke doelstellingen.

Daarnaast zijn diverse ambassades direct en actief betrokken geweest bij het initiëren en uitvoeren van G2G projecten. Deze betrokkenheid helpt het vormen van nauwere relaties en wederzijds begrip, die de samenwerking tussen de ambassade en overheidsinstanties in landen als Soedan, Libië en Jordanië heeft vergemakkelijkt. In een aantal andere landen geven ambassades aan het belang en de relevantie van STP en G2G te onderkennen, maar tegelijkertijd te weinig tijd en capaciteit te hebben om deze instrumenten bewust en strategisch in te zetten.

Tenslotte wordt geconstateerd dat de STP tot een groep van ruim 1000 alumni heeft geleid, waarvan een grote meerderheid een positiever beeld van Nederland als partnerland hebben gekregen. Deze groep van grotendeels 'mid-career professionals' vormt een enorm potentieel aan bereidwillige en bruikbare contacten voor ambassades, die echter wel onderhouden moeten worden. Ambassades doen een aantal bewuste inspanningen hiertoe, waaronder de alumni bijeenkomst van 12 januari 2022 in Libië, alsmede het uitnodigen van alumni voor netwerk bijeenkomsten en Koningsdag vieringen. Tegelijkertijd geven ambassades aan (te) weinig capaciteit te hebben om het beheer van het alumni netwerk structureel vorm geven, waardoor contacten kunnen verwateren. De survey resultaten geven aan dat dit ook door een aantal alumni zo ervaren wordt, waarbij sommigen ook hun teleurstelling uitspreken over het uitblijven van ambassade contact.

Op de vraag om voorbeelden waarin gebruik gemaakt is van alumni contacten voor diplomatieke doeleinden, blijven de meeste ambassades het antwoord schuldig. Aangezien het gebruik van deze contacten niet bewust wordt vastgelegd kan dit ook vergeten zijn of door een voorganger zijn gedaan. Het ontbreken van concrete voorbeelden betekent daarom niet dat er helemaal geen gebruik gemaakt wordt van deze contacten, maar wel dat dit niet stelselmatig gebeurt.

4.3.4 Onvoorziene effecten

De doelstellingen van STP en G2G zijn veelzijdig, wat betekent dat gevonden effecten veelal binnen de beoogde resultaat gebieden (kennis en kunde, ideeën en inspiratie, en netwerken / verbeterde relaties) gecategoriseerd kunnen worden. Dit maakt dat op de vraag om onvoorziene resultaten en effecten vaak weinig respons volgt. Uiteraard zijn de specifieke effecten vaak onvoorzien, aangezien men vooraf bijvoorbeeld niet precies weet welke BHAPs daadwerkelijk tot organisatie verandering leiden, maar deze resultaten passen wel binnen de beoogde doelstellingen van het programma. Desalniettemin zijn een aantal onvoorziene effecten aan het licht gekomen. Dit zijn:

- Toegenomen begrip van het belang van bruikbare data als basis voor beleidsvorming.
- In de verkenningsfase van G2G projecten worden behoeftes en de noodzaak tot verandering nader in kaart gebracht om te komen tot een project ontwerp dat relevante resultaten nastreeft. Hierbij wordt vaak gezocht naar onderliggende data, die de specifieke projectdoelstellingen helpen te bepalen, in plaats van dit louter op meningen te baseren, die niet op duidelijke feiten gestoeld zijn. Dit leidt er toe dat de ontvangende organisatie het belang van betrouwbare en actuele data als basis

voor organisatieontwikkeling en /of beleidsvorming op grotere waarde is gaan schatten. Bijvoorbeeld, het G2G-trainingsprogramma over *“decision support system to water management”* waarbij Oman om steun heeft gevraagd vanuit Nederland bij het opzetten van een National Water Database en een Decision Support System dat in staat is om gegevens te verzamelen, te verwerken, en te rapporteren zodat meer gefundeerde beslissingen kunnen worden genomen betreffende het efficiënte gebruik van de watervoorraden in het land.

- Verbeterde samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties.

In G2G projecten en STP trainingen waaraan mensen vanuit verschillende overheidsinstanties van hetzelfde land deelnemen, zien we dat dit ook tot verbeterde netwerken en relaties binnen een land leidt. Dit effect is niet geheel onvoorzien want gestoeld op dezelfde logica als de versterking van regionale netwerken, maar werd in de gebruikte Theory of Change nog niet genoemd en voegt dus een dimensie in netwerkontwikkeling toe.

- STP en G2G/TMT deelname leidt tot onbeantwoorde verwachtingen van Nederland.

Zoals eerder opgemerkt, geeft een vijftal STP-survey respondenten aan geen betere indruk van Nederland te hebben gekregen naar aanleiding van cursus deelname, vooral omdat een bezoek aan Nederland niet mogelijk bleek. Ook in de focus groep discussies spreekt een aantal deelnemers teleurstelling uit over het uitblijven van verder contact en follow-up. Dit is weliswaar een minderheid, maar geeft toch aan dat er blijkbaar verwachtingen ontstaan, dat er vanuit Nederlandse kant follow-up initiatieven worden genomen, die niet waar gemaakt worden.

- STP selectie criteria en procedure kunnen tot onbegrip leiden, wat relaties niet ten goede komt. De STP trainingen richten zich op overheidsmedewerkers, die enerzijds veranderingsgezind zijn en anderzijds de senioriteit hebben om een verandering in gang te zetten. In de praktijk vertaalt dit zich in criteria ten aanzien van aantal dienstjaren en leeftijd, met een voorkeur voor deelnemers tussen de 35 en 44 jaar en 5 tot 15 jaar relevante werkervaring. Een aantal respondenten spreekt zijn onbegrip over deze criteria uit, omdat een hogere leeftijd niet per definitie tot verminderende veranderingsgezindheid leidt. Daarnaast geeft men aan dat in veel MENA landen men pas later op beslissingsbevoegde posities terecht komt dan waarschijnlijk in Nederland het geval is. Tenslotte leidt de selectie procedure, waarin de trainingsinstituten de uiteindelijke selectie maken tot onbegrip in met name golfstaten, die van mening zijn dat zij zelf zouden moeten kunnen bepalen wie naar welke training gestuurd wordt.

- Politieke factoren beïnvloeden de kaders en daarmee de resultaten van het programma.

Er worden diverse voorbeelden gegeven van situaties, waarin naar verluid op politieke gronden besluiten worden genomen, die de kaders en daarmee de resultaten van het programma beïnvloeden. Als voorbeelden worden genoemd: 1) politieke spanningen tussen Nederland en een programma land, waarop de overheid van het betreffende land besluit (tijdelijk) deelname aan het STP op te schorten; 2) de uitbreiding van het aantal programma landen, waardoor het deelnemersveld gefragmenteerd wordt en de impact per land vermindert; 3) een ambassade die druk uitoefent om ‘haar’ land mee te nemen in een regionaal project, terwijl de project uitvoerder hier twijfels bij heeft en zich in haar onafhankelijkheid voelt aangetast.

- Overlap van ondersteuning met andere landen.

In veel MENA landen is Nederland zeker niet de enige aanbieder van ondersteuning ter verbetering van de publieke dienstverlening. Een diversiteit aan bilaterale en multilaterale donoren, soms met Nederlandse financiering, bieden trainingsmogelijkheden en/of technische assistentie, terwijl donor coördinatie mechanismen, zeker in de minder traditionele OS-programma landen in de regio, niet goed ontwikkeld zijn. Dit leidt ertoe dat een aantal respondenten, waaronder ambassade personeel, aangeeft dat er naar alle waarschijnlijkheid sprake is van overlap van inspanningen. Deze zorg betreft vooral de G2G projecten, omdat STP deelname een individuele interventie is met beperkte kosten, terwijl het vermeende ‘stapelen’ van opleidingen niet persé als overlap gekwalificeerd kan worden.

4.3.5 Interne en externe succes factoren

Bovengenoemde effecten zijn nader geanalyseerd ten einde een aantal verklarende factoren te vinden die bepalend zijn voor het langere termijn succes van de STP en G2G interventies. Hierbij maken we onderscheid tussen interne en externe factoren⁴⁴, terwijl aangetekend moet worden dat succes- en faalfactoren vaak dezelfde zaken betreft, die in het ene geval wel en in het andere niet aanwezig zijn.

Interne verklarende factoren:

- a. Aandacht voor en helderheid betreffende langere termijn verwachtingen.

Alle G2G en STP interventies hebben langere termijn doelstellingen, welke inspanningen van de ontvangende organisatie vereisen die voortduren nadat de interventie zelf is afgerond. De kans dat deze inspanningen gepleegd worden, neemt aanzienlijk toe als hierover vanaf het begin duidelijkheid is en welke rol Nederland daar eventueel nog in zou kunnen spelen, en wat de ontvangende overheid zelf moet organiseren. Dit is zeker nog niet bij alle G2Gs en STPs het geval, al zijn de BHAPs, die reeds in de promotie van een cursus aangekondigd worden, een stap in de goede richting.

- b. Zorgvuldige inceptie, inclusief verkenningmissie, als voorbereiding op volwaardig G2G project. Er wordt veel tijd gestoken in de opstartfase van G2G projecten, enerzijds om tot een goed project ontwerp te komen, anderzijds om de nationale counterpart te leren kennen en een goed beeld te vormen van de mate waarin het project past en er breed gedragen interesse is, ook vanuit het senior management. Daarnaast kunnen zaken als beschikbaarheid van de juiste mensen aan beide kanten, en procedures om te komen tot een internationaal samenwerkingsproject de nodige tijd vergen. Jaarrapporten en gesprekken met betrokkenen geven aan dat deze praktijk als waardevol beschouwd wordt, zelfs als ze in veel gevallen niet tot een project leiden. In dergelijke gevallen wordt aangevoerd dat het initiatief alleen al waardevol is geweest omdat het een bilaterale dialoog mogelijk heeft gemaakt over soms gevoelige zaken als mensenrechten en democratisering. Daarnaast helpt een zorgvuldig inceptie voorkomen, dat er tijd en geld gestoken wordt in een project dat weinig relevantie of kans van slagen heeft. Deze zorgvuldigheid is ook passend gezien de waarschuwingen in het Shiraka Theory of Change document, welke spreekt van een sterke mate van terughoudendheid bij machthebbers in de MENA regio tegen (democratische) verandering.

⁴⁴ Interne factoren liggen binnen de controlesfeer van RVO of DAM, externe factoren liggen daarbuiten. Ambassades worden buiten de directe controlesfeer van DAM beschouwd.

- c. Vormgeving van beperkte interventies, die de complexiteit van organisatie ontwikkeling onderschatten.

Training staat vanaf het begin centraal in alle STP en veel G2G interventies, die uiteindelijk allemaal een bepaalde organisatieverandering nastreven. Organisatieontwikkeling vereist echter aandacht voor een bredere scala aan aspecten, variërend van toegang tot middelen, strategie, organisatiecultuur enz. Het vormgeven van leertrajecten kan zeker nuttig zijn, maar is te beperkt om de verwachting van organisatieverandering te rechtvaardigen.

- d. Beperkte aandacht voor veranderingsmanagement in de G2G project plannen.

Naast bovengenoemde inhoudelijke aspecten van een organisatie-veranderingstraject, is er in weinig G2G interventies expliciete aandacht voor veranderingsmanagement, terwijl dit wel een onderdeel is in veel STP trainingen, inclusief de identificatie van 'champions of change' in de selectie van deelnemers. Belangrijke succes factoren voor organisatieverandering, zoals: het omgaan met weerstand en machtsverhoudingen, het ontwikkelen van een veranderingsplan dat recht doet aan alle fasen van de veranderingscyclus, het realiseren van een kritieke massa, en het identificeren van geschikte 'verandermanagers / kampioenen' zijn vaak geen onderdeel van G2G project plannen.

- e. Duur van de interventie.

Veel G2G interventies zijn kortdurend, waarbij er weinig tijd is voor beide partijen om elkaar goed te leren kennen en tot diepgaande interactie te komen. Dit wordt gezien als een belangrijke succes factor binnen het regionale rekenkamer project, dat qua duur en omvang een uitzondering vormt op de meeste G2G projecten.

- f. Kwaliteit van G2G project coördinator / liaison persoon bij de ontvangende organisatie.

Deze succesfactor bevindt zich in het grijze gebied tussen interne en externe factoren, omdat de ontvangende partij haar eigen project coördinator benoemt. Tegelijkertijd kunnen in de opstartfase wel degelijk criteria en verwachtingen aangegeven worden, waaraan de project coördinator moet kunnen voldoen (proactief, communicatief, goede connecties met senior management en collega's, veranderingsgezind, enz.). In de praktijk wordt de kwaliteit van deze project coördinatoren door de Nederlandse G2G counterparts als behoorlijk verschillend ervaren, wat de voortgang en diepgang van een project sterk kan beïnvloeden.

Externe verklarende factoren:

- g. Passend binnen de meerjarenplannen van ambassades, met de nodige capaciteit en motivatie om actief betrokken te zijn en opvolging te geven aan interventies (inclusief alumni beheer).

Vanuit de ambassades blijkt een brede waardering voor de potentiële waarde van STP en G2G interventies voor bilaterale samenwerking. De doelstellingen van het programma passen grotendeels binnen de meerjarenplannen van de ambassades, wat het gebruik van STP en G2G als instrument voor haar eigen plannen logisch maakt. De mate waarin dit daadwerkelijk gebeurt, zowel in de voorbereiding, uitvoering en nazorg (bijv. alumni beheer) blijkt echter sterk te verschillen. Dit wordt ook onderkend door verscheidene ambassade medewerkers, waarbij gebrek aan tijd, capaciteit en continuïteit als belangrijkste struikelblokken worden genoemd.

- h. Aansluiting op formele en/of informele regels en procedures.

Veel van de STP en G2G interventies leiden tot nieuwe vaardigheden en ideeën, welke echter alleen in praktijk kunnen worden gebracht als de organisatie daar de mogelijkheid toe biedt. Verscheidene respondenten geven aan dat dit vaak niet het geval is, soms verwijzend naar formele procedures en soms verwijzend naar onwil of niet passend binnen de eigen (organisatie)cultuur. Ook de externe evaluatie van het regionale rekenkamer project noemt dit als één van de verklaringen waarom het geleerde onvoldoende in praktijk wordt gebracht. Dit illustreert de eerder genoemde complexiteit van organisatieverandering.

- i. Directe en actieve betrokkenheid van relevante beslissingsbepalende medewerkers, met voldoende veranderingsgezindheid.

Het belang van veranderingsgezindheid en voldoende senioriteit worden doelbewust gebruikt als STP selectie criteria, maar dit betekent niet dat deze veranderingsgezindheid gedeeld wordt door leidinggevenden van deelnemers. Ook in de opstartfase van G2G projecten wordt veel aandacht besteed aan het betrekken van senior management, inclusief de vereiste van een formeel project verzoek vanuit de ontvangende organisatie. Daarnaast zeggen zowel project uitvoerders als ambassade personeel bewust te letten op hoe serieus senior management is over het project idee, wat er in diverse gevallen toe geleid heeft dat een project geen doorgang heeft gevonden. Ondanks deze bewuste inspanningen in het voortraject, blijkt het vaak toch moeilijk om de interesse en betrokkenheid van het senior management gedurende het project vast te houden, omdat nieuwe prioriteiten hun aandacht opeisen.

- j. Verschuivende politieke prioriteiten (met name ten tijde van de COVID pandemie)

Nauw verbonden met het bovenstaande is de factor van verschuivende politieke prioriteiten. De interesse en toezeggingen van een organisatie kunnen zeker oprecht zijn ten tijde van de opstart van een project, maar kan ook snel wijzigen als nieuwe prioriteiten zich aandienen. Dit heeft zich in grote mate ten tijde van de COVID pandemie voorgedaan, waardoor diverse G2G projecten geen doorgang vonden, vertraging opliepen of uiteindelijk tot een andere vorm van samenwerking met andere resultaten hebben geleid.

- k. Beschikbaarheid van middelen en capaciteit, zowel aan de Nederlandse als ontvangende kant, om opvolging te geven aan een interventie.

Zowel STP deelname als G2G projecten roepen verwachtingen op, omdat ze een langer termijn doel dienen waarvoor middelen en inspanningen nodig zijn die verder gaan dan de STP of G2G interventie. De benodigde tijd en middelen hiervoor blijken niet altijd beschikbaar (en waren ook niet altijd vooraf duidelijk, zie eerder genoemde succes factor a). Deze beperking wordt het meest genoemd aan de ontvangende kant waar geen budget kan worden vrijgemaakt om institutionalisering van project resultaten te financieren. Echter er zijn ook voorbeelden aan Nederlandse kant waar de benodigde specifieke expertise vaak al tijdens het project moeilijk te mobiliseren is, laat staan als er na afloop nog onvoorzien een beroep op gedaan moet worden.

4.4 Gendergelijkheid

Hoewel gendergelijkheid niet expliciet in aanmerking wordt genomen in de Theory of Change en het ontwerp van programma's, is gendergelijkheid in de periode wel bewust meegenomen in de implementatie van de STP- en G2G-componenten. RVO, uitvoerders en ambassades richtten zich met name op een evenwichtige gender-vertegenwoordiging in de trainingen en in de G2G-activiteiten.

Gendergelijkheid in STP

In het STP werd bewust geprobeerd het aantal vrouwelijke deelnemers te verhogen, met een doel van 50%. Dit gewenste evenwicht is niet volledig bereikt maar door de selectie zorgde het programma er wel voor dat het aantal vrouwelijke deelnemers toenam van 33% (aanmeldingen) naar 43% (geselecteerde deelnemers).⁴⁵

De bereikte genderbalans veranderde niet veel over de jaren. Er was wel verschil tussen de landen. Landen met de meeste vrouwelijke deelnemers in absolute aantallen (>50) waren *Tunesië, Jordanië en Egypte*. Landen met relatief de meeste vrouwen (>50%)⁴⁶ waren *Tunesië, Libanon en Soedan*. Landen met relatief weinig vrouwelijke deelnemers (<30%) waren *Mauritanië, de Palestijnse gebieden en Libië*.

Mannen en vrouwen vertonen ongeveer dezelfde interesses in de cursus onderwerpen. Opvallende uitzonderingen zijn *voedselveiligheid*, waar vrouwen relatief meer interesse voor toonden dan mannen, terwijl er voor 'lokaal bestuur' en 'rechtspraak' zich minder vrouwen inschreven dan mannen. Een van de verklarende factoren voor de training rechtspraak is dat in de Arabische regio minder vrouwen werkzaam zijn in juridische sector.⁴⁷

Er zit verschil tussen hoe sterk uitvoerders van bepaalde trainingen de balans tussen mannen en vrouwen wisten aan te passen (aantallen vrouwelijke deelnemers te verhogen). Bijvoorbeeld, de uitvoerder van de training *Overheidscommunicatie* lukte dit over de jaren heen minder goed dan die van de training *Beheer van Overheidsfinanciën*.

In hun waardering voor de training verschillen mannen en vrouwen nauwelijks. Voor beide groepen heeft de training de verwachtingen waargemaakt en was de training nuttig voor hun werk. Er zit ook nauwelijks verschil in de resultaten die mannen en vrouwen aangeven. Vrouwen zijn 7% positiever dan de mannen over de verbeterde regionale netwerken. Mannen geven iets vaker aan (8%) dan vrouwen dat het hun is gelukt het BHAP te implementeren. Of dit betekent dat vrouwen kritischer zijn op hun succes (bescheidener) of dat mannen daadwerkelijker iets succesvoller zijn kunnen we helaas in deze evaluatie niet vaststellen.

In maart 2020 heeft een delegatie van vrouwelijke rechters een bezoek gebracht aan Nederland. Zij gaven bij MFA/DAM aan behoefte te hebben aan een vervolg. Hierop heeft MFA/DAM met RVO geschakeld en werd het idee geopperd om een training te organiseren voor vrouwen in de juridische

⁴⁵ 2016-2020 database, aantal registraties n=6753, aantal geselecteerden n=1200

⁴⁶ De golfstaten zijn hierin niet meegenomen gezien het zeer gering aantal totale deelnemers.

⁴⁷ Bron: sense-making sessies met RVO

sector. Om te zorgen dat de interesse voor zo'n training breed gedragen werd, is aan de vrouwelijke inschrijvers voor de training rechtspraak en wetgeving in 2020 gevraagd of ze interesse zouden hebben in een dergelijke training. Ook is gevraagd welke onderwerpen tijdens zo'n training aan de orde zouden moeten komen. Op basis hiervan is uiteindelijk bepaald dat deze training er moest komen en welke onderwerpen aan bod moesten komen.

Vooruitlopend hierop heeft CILC tijdens de trainingen 'rechtspraak' en 'wetgeving' in 2020 (STP18AJ71 en STP18LG71) reeds een speciale sessie georganiseerd voor vrouwelijke rechters. Ook in deze trainingen is gewerkt met BHAPs met als doel vrouwenrechten te bevorderen of vrouwen te ondersteunen in hun werk. Uit dit soort initiatieven volgen dan ook spin-offs zoals het online programma voor zelfontplooiing voor vrouwelijke medewerkers bij het ministerie van justitie in Irak.

Gendergelijkheid in G2G

Ambassades vragen ook dat de criteria voor een genderevenwicht door de nationale counterparts worden nageleefd bij het aanwijzen van personen die mogen deelnemen aan G2G activiteiten. Dit vereiste voor genderevenwicht is ook gericht aan G2G-uitvoerders bij het selecteren van experts in het team van experts die de training of technische bijstand in het land komen leveren.

Enkele voorbeelden en succesverhalen tonen de integratie van genderanalyse of genderresponsmaatregelen in de inhoud van de G2G-samenwerkingsprojecten (behoefteanalyse of case studies met betrekking tot specifieke dienstverlening aan de bevolking, inclusief de meest kwetsbare groepen). Bijvoorbeeld de G2G in Libië ondersteunde het High Judicial Institute om gender en mensenrechten op te nemen in de ontwikkeling van curricula voor juridische opleidingen. Ondanks een aantal positieve voorbeelden, blijkt dat er binnen de geselecteerde G2G-steekproef weinig vrouwelijke overheidsambtenaren een prominente rol spelen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de G2G contactenlijsten. Vooral bij capaciteitsopbouwprojecten was het aantal vrouwelijke deelnemers in de minderheid (2 uit 14 begunstigden bij de G2G in Libië met de High Judicial Institute, en 1 van de 6 deelnemers was vrouw in de G2G over anti-corruptie in Marokko). Deze mindere vertegenwoordiging komt overeen met de culturele realiteit van het Midden-Oosten en de Golfregio, met minder vrouwen vertegenwoordigd in leidinggevende posities van publieke instellingen. Daartegenover staat echter dat de G2G in Marokko met de ombudsman en de Mediateur meer dan 60% vrouwelijke betrokkenen had, terwijl in de G2G-programma's in Jordanië (inzake voedselveiligheid) en Oman (waterbeheer) 40% van de direct betrokkenen vrouw is.

Voor de G2G - TMTs weten de uitvoerders wel een goede gender balans te creëren. Ecosysteem voor Ondernemers had evenveel vrouwelijke als mannelijke deelnemers, en How to Cooperate with Brussels in Tunesie had 48% vrouwelijke deelnemers.

4.5 Programma management en samenwerking

De succesvolle uitvoering van de STP en G2G onderdelen van het Shiraka programma is afhankelijk van een samenspel van vier sleutel actoren⁴⁸, die elk hun eigen complementaire rol hebben;

1. MFA/DAM (2 fte), verantwoordelijk voor de vormgeving en bijstelling van het bredere Shiraka beleidskader / programma-ontwerp, inclusief communicatie met en facilitatie van betrokkenheid ambassades.
2. RVO, verantwoordelijk voor programma-beheer, administratie, aansturing en facilitatie van uitvoering, conform afspraken in de RVO offerte 2016 – 2021.
3. Ambassades in de MENA regio, verantwoordelijk voor informatie ter bijsturing Shiraka beleidskader, ondersteunen in voorbereiding (o.a. mobiliseren / screenen van geschikte STP participanten, initiëren en adviseren ontwerp van nieuwe G2G projecten in consultatie met relevante overheidsinstanties), stimuleren follow-up en nazorg na afronding interventies, inclusief alumni beheer.
4. Implementerende partners (Nederlandse trainingsinstituten (STP en G2G/TMT) en uitvoerende organisaties (G2G)), verantwoordelijk voor detail ontwerp en succesvolle uitvoering van interventies, inclusief mobiliseren van de juiste deelnemers / vertegenwoordigers vanuit de ontvangende overheden.

De evaluatie beschouwt de mate waarin elk van deze partijen hun rol naar behoren vervuld hebben en de kwaliteit van de samenwerking tussen deze partijen, wat leidt tot de volgende bevindingen.

Het huidige Shiraka-programma is ontwikkeld door **MFA/DAM** als opvolger van het MATRA South-programma, gebruik makend van een eerdere IOB-evaluatie⁴⁹ en geïnformeerd door speciaal hiervoor opgesteld Theory of Change-document. Het Shiraka programma is uiteengezet in diverse kamerbrieven (2 September 2015 en 15 november 2016) en omvat een zes-tal onderdelen, waaronder de STPs en G2G projecten. Het beheer van deze programma componenten is vervolgens uitbesteed aan RVO, met detail afspraken omtrent verwachte resultaten, aanpak en te verlenen diensten⁵⁰. MFA/DAM onderhoudt regelmatig contact met RVO over de voortgang, en ontvangt een jaarlijkse rapportage over de activiteiten en resultaten van het programma. Daarnaast zijn twee formele contact / evaluatie momenten (2017 en 2019) afgesproken waarin de samenwerking en verdere vormgeving van het programma besproken zouden worden.

In de afgelopen jaren zijn diverse aanpassingen in het beleidskader gedaan, welke intussen verwerkt zijn in een set nieuwe afspraken zoals vastgelegd in de RVO Shiraka offerte voor de periode 2021 – 2026. Belangrijkste wijzigingen betreffen:

het expliciet maken van het op gang brengen en in stand houden van een bilaterale dialoog op gevoelige thema's,
de link met de SDG's,

⁴⁸ Uiteraard spelen betrokken overheidsinstanties in de programma landen ook een belangrijke rol in het succes van STP en G2G interventies, maar worden niet als onderdeel van het STP en G2G programma management beschouwd.

⁴⁹ The Only Constant is Change, evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan transitie in de Arabische regio (2009-2013), IOB, april 2015.

⁵⁰ RVO Offerte Shiraka 2016 – 2021

veranderende samenstelling van landen die in aanmerking komen voor deelname aan het STP, G2G projecten, inclusief het rekenkamer programma, en de introductie van nieuwe governance thema's zoals: eco-systeem voor ondernemerschap, e-governance en energie transitie (mede gekoppeld aan andere beleidsinstrumenten zoals het PSD toolkit programma en de Energietransitiefaciliteit (ETF)).

Deze wijzigingen zijn deels naar aanleiding van bredere op politieke keuzes gebaseerde beleidsverschuivingen binnen de Nederlandse internationale samenwerking (bijv. introductie nieuwe thema's) en deels het resultaat van reflecties op eerdere ervaringen (bijv. Golfstaten niet langer doellanden van STP). Met andere woorden, we zien een actieve bijsturing van het Shiraka programma, al blijkt een aantal aanpassingen in de praktijk lastig te realiseren (bijv. grootschaliger G2G projecten).

De samenwerking met MFA/DAM wordt door de andere actoren als constructief ervaren, al verschilt het begrip en de prioriteit die ambassades aan het STP en G2G hechten en geven diverse ambassades aan meer ondersteuning voor hun rol in dit deel van het Shiraka programma te kunnen gebruiken. Vanuit deelnemers en implementerende partners komt verder het geluid dat de argumentatie achter beleidswijzigingen duidelijker kan (met name verandering in landenlijst) en dat MFA/DAM nogal onzichtbaar is in de programmauitvoering, al is dat ten tijde van COVID verbeterd omdat meer frequente deelname in online sessies mogelijk was.

RVO is, conform haar offerte, verantwoordelijk voor het dagelijkse management en financiële beheer van het STP en G2G programma, inclusief het contracteren, instrueren, faciliteren en controleren van de trainingsinstituten, het mede-identificeren van G2G project ideeën en het faciliteren van project ontwerp in nauw overleg met de betrokken partners en de ambassades, alsmede het monitoren en rapporteren van de voortgang en resultaten ter bijsturing van het programma waar nodig.

Kijkend naar de gedocumenteerde resultaten van het programma, constateren we dat RVO grotendeels aan de verwachtingen heeft voldaan of deze zelfs heeft overtroffen (bijv. meer trainingen inclusief een 10^e raamcontract). De voorziene geïntensiveerde samenwerking met ambassade heeft echter, mede door de COVID pandemie, slechts ten dele plaats gevonden, waarbij de doelstelling van minimaal 20 nieuwe projecten per jaar met een gezamenlijk budget van € 1 miljoen per jaar, moeilijk te realiseren bleek (zie tabel 3). Dit is daarom later bijgesteld om het belang van de kwaliteit van projecten i.p.v. kwantiteit van projecten te benadrukken.

Tabel 3 Budget G2G projecten (bron: jaarrapporten 2017-2020, RVO)

Jaar	Aantal nieuwe G2G projecten	Totaal budget aan nieuwe G2G projecten	Gemiddeld budget per project.
2017	16	€ 638,000	€ 39,875
2018	12	€ 905,000	€ 75,400
2019	4	€ 449,000	€ 112,250
2020	8	€ 654,000	€ 81,750

In dit kader zien we dat een centrale rol van RVO wordt verwacht ten aanzien van het aantal nieuwe projecten en daarmee de samenstelling en uitvoering van de G2G portfolio. RVO voert de regie maar kan slechts een beperkte inhoudelijke rol spelen en is dus afhankelijk van zowel de ambassade als de Nederlandse uitvoerende organisatie voor de identificatie en ontwikkeling van geschikte en goede nieuwe projecten en de daarvoor benodigde lokale contacten. Tegelijkertijd geven beide partners aan (te) weinig capaciteit hebben voor actieve betrokkenheid bij het ontwikkelen van G2G projecten, wat inderdaad tijdrovende en complexe processen blijken. Hierdoor wordt een grote afhankelijkheid van RVO gecreëerd wordt, die maar deels onder controle van RVO ligt.

Desalniettemin wordt de samenwerking met RVO door alle partners beschreven als praktisch, constructief en flexibel. Met name het meedenken en meebewegen van RVO met verandering in opzet en uitvoering van STP trainingen en G2G projecten aan het begin van de COVID pandemie, wordt gewaardeerd (bijv. besparingen reisbudget gebruiken voor ontwikkelen online cursus modules).

Verder produceert RVO jaarlijks een bondige rapportage, welke goed inzicht geeft in de bereikte directe resultaten (aantal en type trainingen en G2G projecten, aantal registraties / deelnemers (per land, man/vrouw), enz.), inclusief analytische observaties betreffende programma voortgang en samenwerking. In 2017 en 2018 bevatten deze jaarlijkse rapportages ook een inventarisatie van spin-offs per STP, terwijl dergelijke spin-offs in 2019 en 2020 staan samengevat in een aparte rapportage. Deze spin-off rapportages geven een nuttig overzicht van specifieke relevante ontwikkelingen op het gebied van organisatie versterking en publieke dienstverlening na afloop van een cursus, veelal verwijzend naar de implementatie van BHAPs. Deze rapportages vertonen wel grote verschillen tussen de verscheidene trainingen en in de mate van detail waarin spin-offs beschreven worden, terwijl een systematische contributie analyse van het STP ontbreekt⁵¹. Ook is opvallend, dat deze spin-off resultaten voornamelijk de STP trainingen betreffen, terwijl de G2G resultaten rapportage voornamelijk beperkt blijven tot directe resultaten (wat, wanneer, door wie heeft plaats gevonden).

Ambassades in de regio zijn medebepalend voor het succes van STP en G2G interventies, met name vanwege hun eerder beschreven cruciale rol in het voortraject en na afloop van deze interventies. Tegelijkertijd hebben ambassades een direct belang bij het welslagen van deze interventies, omdat ze hun diplomatieke werk kunnen vergemakkelijken. Toch blijken de inspanningen en actieve betrokkenheid van ambassades om hun bijdrage te leveren wisselend. Dit wordt ook onderkend door de medewerkers op de ambassade, die capaciteit en continuïteit als belangrijkste verklarende factoren noemen. Er blijkt weinig onduidelijkheid te bestaan over de rol van de ambassades en de potentie van het programma, al zijn er enkele ambassades die meer duidelijkheid willen over 'hoe' deze instrumenten het best in praktijk worden gebracht. De rol van ambassades is echter niet gekoppeld aan concrete en meetbare verwachtingen, waardoor de bijdrage van de ambassade eenvoudig kan worden verdrongen door andere prioriteiten en persoonlijke voorkeuren. De jaarrapporten van RVO maken hier ook melding van, zeker in situaties waar het gebruik van STP en

⁵¹ Contributie analyse betekent dat een inventarisatie van alle 'contributing factors voor een bepaalde verandering wordt gemaakt. De bijdrage van het programma wordt vervolgens gezien in het licht van het totale pakket aan 'contributing factors' om tot een conclusie te komen over de significantie van de programma bijdrage.

G2G wedijvert met toenemende gedecentraliseerde budgetten die ook door de ambassades uitgezet moeten worden.

De cruciale rol van de ambassades wordt overigens al beschreven in de kabinetsreactie op de IOB evaluatie⁵² ten tijde van het programma ontwerp, waarbij het kabinet toelegt meer personele capaciteit hiervoor in te zetten. Daarnaast anticipeert RVO in haar offerte op de beperkte capaciteit bij ambassades door aan te geven meer capaciteit in te zetten voor het identificeren van G2G projecten. In de praktijk blijken deze toezeggingen echter onvoldoende om de ambassades in staat te stellen de potentie van de STP en G2G componenten van het Shiraka programma ten volle te benutten.

De rol van **trainingsinstituten** betreft met name het mobiliseren en selecteren van deelnemers en het detail ontwerp en uitvoering van trainingen, welke veelal als professioneel wordt beschreven. Dit beeld wordt bevestigd door de waardering die deelnemers uitspreken in cursus evaluaties en in de responses op de survey. Het is dan ook opvallend dat in de focus groep discussies er kritischer geluiden te horen waren. Deze zijn echter veelal terug te voeren op teleurstellende ervaringen met online trainingen die niet de gewenste exposure in Nederland boden, die bij inschrijving verwacht werd. Daarnaast waren er enkele deelnemers die zich kritisch uitlieten over het gebrek aan follow-up na de training door de Nederlandse ambassades.

De **Nederlandse uitvoerders** van G2G projecten zijn voornamelijk verantwoordelijk voor het ontwerp en uitvoering van betreffende projecten. Ook hiervoor wordt veel waardering uitgesproken, waarbij de afhankelijkheid van specifieke personen binnen specifieke organisaties als kwetsbaar punt wordt aangemerkt. Daarnaast worden er, moeilijk vermijdbare, verschillen onderkend in de mate waarin experts bekend zijn met en aan kunnen sluiten op de specifieke uitdagingen in de MENA regio, en in staat zijn het nodige vertrouwen te winnen om effectief kennis over te dragen.

⁵² Kamerbrief met appreciatie van hoofdbevindingen IOB evaluatie, 2 September 2015

4.6 Invloed COVIDpandemie

Sinds het begin van 2020 zijn de activiteiten en resultaten van de STP en G2G interventies beïnvloed door de COVID pandemie. De evaluatie beschouwt enerzijds de aanpassingen die gedaan zijn om voortzetting van het programma ten tijde van de pandemie zinvol mogelijk te maken. Anderzijds is het effect van de pandemie op de resultaten van de STP en G2G interventies in kaart gebracht.

Aanpassing in management en uitvoering van activiteiten

Vanaf het begin van de pandemie werd duidelijk dat restricties t.a.v. reizen en fysieke bijeenkomsten de reguliere voortgang van de STP trainingen onmogelijk maakte. Al in 2020 zelf wordt door alle trainingsinstituten overgeschakeld naar online trainingen, zodat alle negen geplande trainingen, weliswaar in andere vorm en soms met grote vertraging, wel doorgang kunnen vinden. Dit vereiste een onvoorziene investering in de ontwikkeling van online trainingsmodules, die mede is mogelijk gemaakt door het aanwenden van kostenbesparingen op reis- en verblijfskosten. Online trainingen maakten het tevens mogelijk voor RVO en MFA/DAM medewerkers om regelmatig aan te haken bij de opening en afsluiting van trainingen, en cruciale sessies zoals de presentatie van BHAPs. Daarnaast blijken online trainingen eenvoudiger te organiseren omdat er geen reizen, visa en accommodatie geregeld hoeft te worden.

Voor zover mogelijk zijn ook binnen de G2G projecten activiteiten online uitgevoerd, waarbij het duidelijk is dat dit relatief makkelijker gaat bij trainings- en coachingsactiviteiten, maar minder makkelijk bij project ontwikkeling of het passeren van bepaalde knelpunten in de implementatie. In haar jaarrapportage geeft RVO aan dat met name de ontwikkeling van nieuwe projecten enorm bemoeilijkt wordt omdat dit maatwerk betreft waarbij inputs van zowel de ontvangende overheid als de ambassade nodig zijn, terwijl zich daar andere prioriteiten aandienen en minder capaciteit beschikbaar was.

Effect op resultaten van STP en G2G interventies

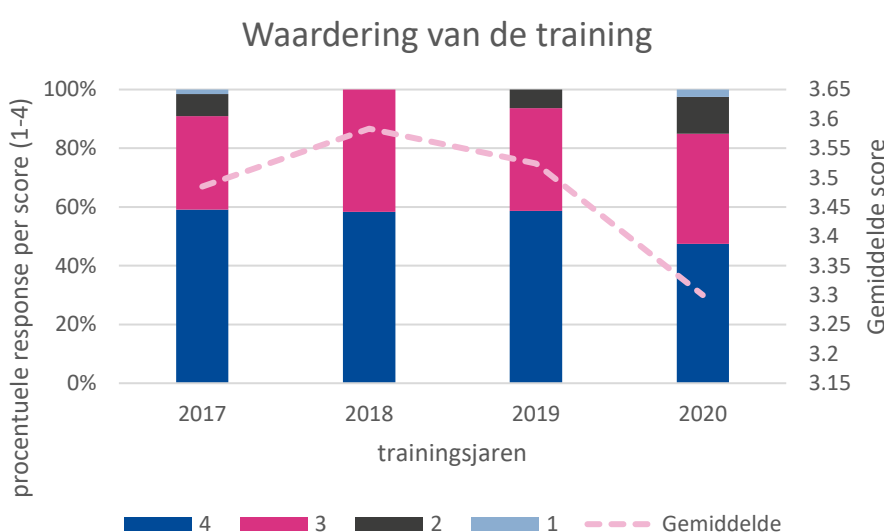
Online STP trainingen doen is technisch mogelijk. Wel zien we dat het aantal registraties afneemt, enerzijds omdat overheidsmedewerkers andere prioriteiten hadden en anderzijds omdat online trainingen minder aantrekkelijk gevonden worden. Het aantal registraties van geschikte cursus deelnemers bleef echter voldoende hoog om het geplande aantal deelnemers te halen, en betekende volgens trainingsinstituten dat er minder strenge selectie nodig was en er dus een kleiner aantal kandidaten teleurgesteld hoefde te worden.

Tegelijkertijd geven trainingsinstituten aan dat de online trainingen zich prima lenen voor de overdracht van kennis, maar dat het de trainingsdynamiek bemoeilijkt. Hierdoor worden resultaten in termen van vaardigheden, inspiratie en nieuwe netwerken over het algemeen minder, al zijn er voor het laatste resultaatgebied nog zeker voorbeelden van WhatsApp groepen die uit online trainingen zijn ontstaan. Trainingsinstituten geven verder aan dat online trainingen het makkelijker maken voor vrouwelijke deelnemers uit de regio, voor wie alleen reizen problematisch kan zijn, om deel te nemen.⁵³ Als mogelijke bijwerking van de COVID pandemie werd wel gespeculeerd dat dit

⁵³ Aan de andere kant kregen vrouwen en door de COVID lock-down en sluiting van scholen mogelijk extra zorgtaken bij, wat juist de mogelijkheid om deel te nemen aan een online training in de weg kan hebben gezeten.

dus het aantal vrouwelijke deelnemers zou kunnen hebben vergroot. De database laat zien dat het aantal vrouwelijke aanmeldingen en deelnemers welliswaar niet is toegenomen, maar wel dat het aantal vrouwelijke aanmeldingen minder hard daalde dan de mannelijke.⁵⁴

Vanuit de survey blijkt dat deelnemers aan online trainingen in 2020 over het algemeen positief blijven, maar laten wel een dalende waardering zijn t.o.v. eerdere jaren (zie figuur 12). Desalniettemin zijn er onder enkele survey respondenten, maar nog meer onder focus groep discussie deelnemers, geluiden van teleurstelling en frustratie te horen over het feit dat de cursus niet gebracht heeft waar ze op hoopten. Hierbij wordt de fysieke internationale ervaring als grootste gemis ervaren, maar ook verwezen naar vertragingen en de langdurige onduidelijk over of, hoe, en wanneer een cursus plaats gaat vinden. Dit wordt ook bevestigd in de survey, die laat zien dat het effect van online cursusdeelname op een verbeterde perceptie van Nederland substantieel lager is dan bij trainingen waarbij Nederland fysiek bezocht kon worden.



Figuur 123 Response op de vraag: to what extent did the training meet our expectations? (STP survey n=300)

Verder zijn als gevolg van de COVID pandemie veel G2G projecten-in-ontwikkeling stil komen te liggen vanwege veranderde prioriteiten en verminderde capaciteit. Dit maakt dat in 2020 ‘slechts’ acht nieuwe G2G projecten zijn gestart. Dit lijkt echter een vooruitgang is t.o.v. het aantal gestarte projecten in 2019 (vier) en geeft aan dat COVID niet de enige complicerende factor is in de ontwikkeling van nieuwe projecten. De implementatie van veel van deze G2G projecten, met name trainingsprojecten, is echter uitgesteld in de hoop dat deze later alsnog fysiek plaats kunnen vinden. Intussen zijn een aantal van deze projecten afgerond, terwijl anderen nog steeds op implementatie wachten deels veroorzaakt door de COVID pandemie, deels door andere redenen (bijv. TMT Public Finance Management in Irak).

Tenslotte, geeft de spin-off rapportage over 2020 aan dat ook de implementatie van veel BHAPs vertraagd of verstoord is door de COVID pandemie, waardoor de daadwerkelijke resultaten van veel van deze initiatieven onzeker blijft.

⁵⁴ Zie hoofdstuk relevantie, figuur 4

4.7 Duurzaamheid

Het onderscheid tussen blijvende resultaten (duurzaamheid) en resultaten op langere termijn (institutionele effecten / impact) is moeilijk te maken, omdat de duurzaamheid van individuele effecten wordt gewaarborgd door de mate waarin deze worden vertaald in institutionele effecten. In hoofdstuk 4.3.5 worden factoren gepresenteerd die institutionele effecten verklaren, en er werd verwezen naar de beperkte systematische inspanningen om individuele effecten om te zetten in bredere institutionele effecten. Institutionaliserings wordt vaak als uitdaging genoemd, met name in STP en in meerlandenprojecten (rekenkamer, metrologie).

Een deel van de institutionele effecten die tot nu toe zijn bereikt, kunnen echter als duurzaam worden beschouwd in die gevallen waarin ze zijn opgenomen in de reguliere systemen, procedures, en praktijken van de ontvangende organisaties. Dit lijkt het geval te zijn voor ongeveer de helft van de voorbeelden van institutionele effecten op pagina 29. De andere helft van de voorbeelden hebben betrekking op nieuw geïntroduceerde activiteiten zoals een nieuwe trainingsinspanning, waarbij het (nog) niet duidelijk is of deze zullen worden voortgezet of herhaald.

De G2G-projecten ontberen duidelijke duurzaamheids- of exitstrategieën, die zorgen voor het in stand houden van behaalde resultaten en het monitoren van de activiteiten die worden ondernomen nadat de projecten zijn afgerond. Hoewel er mogelijk nog enkele contacten zijn tussen uitvoerders van G2G projecten en hun national counterparts, is er geen mogelijkheid om na te gaan hoe de nieuwe technieken en kennis concreet worden geïnternaliseerd en toegepast. Bijvoorbeeld in Libië, ondanks de verschuiving in trainingsmethoden gerapporteerd door het HJI-personeel, is er geen monitoringmissie om de geboekte vooruitgang te evalueren.

De duurzaamheid van de G2G-resultaten is inherent aan de lengte van de projecten, de doelstellingen en de lessen waarop de G2G-samenwerking zich verder zou kunnen ontwikkelen. Wanneer projectontwerpen een langetermijnvisie bevatten⁵⁵, en expliciet aangeven hoe het project tot duurzame resultaten zal leiden, wordt het makkelijker voor beide partijen om de lange termijn resultaten te waarborgen. Daarentegen, projecten met slechts korte-termijn doelstellingen op het versterken van capaciteiten, het uitwisselen van ideeën of het verschaffen van kennis van vaardigheden, zonder het expliciet noemen van lange termijn doelstellingen voor na het project, bieden minder perspectief op duurzaamheid. Deze bevinding was al opgemerkt in de eindevaluatie van het Sharaka Regional Program (NL court of audit)⁵⁶ en wordt bevestigd door onze analyse van de adviesplannen en resultaten van de G2G-projecten.

Duurzaamheid van STP resultaten hangt af van waar STP-trainees terechtkomen en in hoeverre ze in staat zijn om alles wat ze hebben geleerd blijvend te gebruiken. De aanname dat deelnemers in de instelling blijven en doorgroeien naar posities met meer beslissingsbevoegdheid, kan niet geverifieerd worden, wat betekent dat duurzaam gebruik van opgedane technische vaardigheden niet zeker gesteld kan worden. De meer persoonlijke vaardigheden (communicatie, onderhandelings- en conflictbeheersingstechnieken), die ook in veel STPs getraind worden zijn

⁵⁵ Ondanks de some hoge gevoeligheid van deze langere termijn doelstellingen.

⁵⁶ Final report NL court of audit, external evaluation of the Sharaka Regional Program, by SDA, 2021-11-15

echter veel breder toepasbaar wat de kans op duurzaamheid verhoogt. Verder is bekend dat de MENA regio een hoog verloop van ambtenaren kent, wat de duurzaamheid van vooral de meer technische STP resultaten zal beïnvloeden.

Duurzaamheid van netwerken heeft te maken met de mate waarin gevestigde netwerken actief in stand worden gehouden, wat onvoldoende het geval is. Regionale netwerken verwateren en er zijn onvoldoende systematische inspanningen van ambassades om de contacten met alumni te onderhouden. Dit laatste omdat ze niet de tijd of capaciteiten hebben om een dergelijk netwerk te onderhouden of om follow-up te ondernemen met deelnemers. Slechts enkele ambassades zijn actief in het opzetten van alumni netwerken en organiseren evenementen voor enkele STP en G2G delegaties (bijv. Jordanië, Libië).

5 Conclusies

De evaluatie beschouwd de STP en G2G componenten van het Shiraka programma als grotendeels succesvol. Met relatief beperkte middelen zijn belangrijke competenties ontwikkeld, inclusief versterkt zelfvertrouwen op het gebied van goed bestuur bij een grote groep ambtenaren in de MENA regio. Hiermee is een wijdverbreid netwerk opgebouwd van overheidspersoneel met affiniteit en een grotendeels positief beeld van Nederland. Dit netwerk kan van grote waarde zijn voor de bilaterale relatie en diplomatieke inspanningen van Nederland in de regio, waar echter nog (te) weinig gebruik van gemaakt wordt. De STP en G2G interventies delen de gezamenlijke en relevante ambitie om bij te dragen aan verbeterde kwaliteit en vertrouwen in de publieke dienstverlening in de programma landen. Dit vereist echter institutionele ontwikkelingen, die de invloedssfeer van de veelal relatief kleine interventies te boven gaat. Hierdoor blijven de aan het programma toe te schrijven resultaten op institutioneel niveau beperkt, al zijn er zeker voorbeelden van institutionele effecten waaraan de STP / G2G interventies een belangrijke katalyserende bijdrage hebben geleverd, die ter inspiratie kunnen dienen voor de volgende fase van het programma.

Meer specifieke conclusies zijn hieronder georganiseerd per evaluatie criterium: relevantie, effectiviteit, spin-off / impact, gendergelijkheid, kwaliteit van programma management en samenwerking, en duurzaamheid van de resultaten van het STP en G2G programma.

5.1 Relevantie

De STP trainingen voorzien in een duidelijke behoefte voor competentie-versterking van overheidsmedewerkers in de regio. Er is veel animo voor deze trainingen vanuit de beoogde doelgroep (mid-career ambtenaren), ook voor de online trainingen ten tijde van de corona pandemie. Deelnemers bevestigen in grote meerderheid de relevantie van het geleerde, terwijl ook ambassades aangeven dat de trainingen zich richten op relevante onderwerpen ter verbetering van de publieke dienstverlening.

G2G projecten zijn relevant, maar komen moeilijk tot stand, zeker ten tijde van Corona. Er zijn voldoende ideeën voor G2G projecten, zowel vanuit de cursusdeelnemers (BHAPs) als vanuit andere actoren. De ontwikkeling van deze projecten vereist een intensieve inspanning van zowel projectpartners, ambassades en RVO, om de relevantie voor, en het draagvlak binnen de ontvangende organisatie van een G2G project zeker te stellen. Deze inspanning wordt ook gepleegd, wat maakt dat goedgekeurde G2G projecten zowel aansluiten op de behoefte van de ontvangende organisatie als binnen de meerjarenplannen van de ambassades. De implicatie van deze zorgvuldige voorbereiding is dat het aantal goedgekeurde projecten achter blijft bij de doelstelling en dat project ontwikkeling een aanzienlijke investering vergt. Deze investering is gerechtvaardigd omdat het ontwikkelingsproces alleen al tot verbeterde contacten en wederzijds begrip leidt, terwijl de kans op een succesvol project aanzienlijk toeneemt (maar nooit gegarandeerd zal kunnen worden).

STP en G2G/TMT interventies hebben een beperkte focus gezien de brede Shiraka ambities. Alle STP trainingen en veel van de G2G projecten zijn trainingsprojecten, die zich richten op het versterken van de kennis en kunde van individuele overheidsmedewerkers. Het hogere doel van al

deze interventies is echter een bredere organisatieontwikkeling waardoor de kwaliteit van, en het vertrouwen in, de publieke dienstverlening verbeterd. De kennis en kunde van ambtenaren speelt daarin een rol, maar er zijn daarnaast nog vele andere factoren zoals: beschikbare middelen, interne systemen, managementstijl / prioriteiten en organisatiecultuur, die het behalen van dergelijke organisatie-brede doelstellingen kansrijk maken, maar geen onderdeel zijn van STP en G2G/TMT projecten.

Het toenemend aantal landen, en de daarmee gepaard gaande fragmentatie van deelnemers in trainingen (van 4 – 5 naar 1 – 2 deelnemer per land) leidt tot meer diversiteit in leerbehoeftes en – context, waardoor trainingen algemener worden en minder diepgang bieden voor individuele deelnemers. Hierdoor wordt het gat tussen individuele en organisatie-brede doelstellingen nog moeilijker te overbruggen.

G2G projecten spitsen zich toe op de prioriteiten van de ontvangende organisatie en niet noodzakelijkerwijs op die van het ontvangende land. De vraag gestuurde aanpak maakt dat er alleen projecten ontwikkeld en gefinancierd worden, die door de ontvangende organisatie als relevant en wenselijk worden beschouwd. Dit maakt dat er een brede portfolio van projecten ontstaat op basis van ‘bottom-up’ initiatieven onder de overkoepelende doelstelling van verbeterde kwaliteit en vertrouwen in publieke dienstverlening. Deze aanpak versterkt het draagvlak en daarmee de kans van slagen van projecten. Keerzijde van deze vraag gestuurde aanpak is dat dit niet automatisch betekent dat de meest knellende vraagstukken, waar de noodzaak tot verbeterd vertrouwen in publieke dienstverlening het grootst is, opkomen.

Relevantie G2G projecten ten opzichte van ander lopende initiatieven wordt ondermijnd door beperkte donor coördinatie. Overlap met andere projecten wordt wel gecheckt tijdens de inceptie-fase, maar blijft een lastige exercitie omdat de nodige informatie niet altijd (makkelijk) beschikbaar is. Onvoldoende systematische en reguliere donor coördinatie brengt met name bij de G2G projecten het risico van duplicatie of beperkte coherentie met zich mee. Dit is deels te wijten aan de afwezigheid van functionele coördinatie mechanismen, met name in programma landen met een beperkte internationale samenwerkingstraditie. Echter, ook in landen als Jordanië en Egypte zien we beperkte inspanningen ter coördinatie met andere donoren, aangezien dit vaak als (te) tijdrovend wordt beschouwd, zeker gezien de beperkte capaciteit hiervoor op ambassades. Dit risico speelt minder bij STP projecten en G2G trainingsprojecten, omdat deze meer individueel gericht zijn en nadrukkelijk bijdragen aan het creëren van een netwerk van alumni met affiniteit met Nederland, wat niet via andere donoren bereikt kan worden.

STP en G2G interventies versterken het imago van Nederland als flexibel en pragmatisch partnerland. Zowel qua vormgeving en inhoud worden STP en G2G interventies als *relatief* flexibel en pragmatisch beschouwd ten opzichte van andere donoren. Aanpassingen in project planning en uitvoering blijken mogelijk als omstandigheden daartoe aanleiding geven. Daarnaast is er veel waardering voor de bewuste combinatie van theorie en praktijk binnen veel interventies, waarbij de Nederlandse ‘aanpak’ wel als voorbeeld ter inspiratie maar niet als norm wordt gesteld.

5.2 Effectiviteit

STP en G2G interventies zijn zowel effectief in het versterken van individuele kennis en kunde als in het inspireren en initiëren van nieuwe ideeën onder ambtenaren. Eindmemo's, externe evaluaties en evaluaties onder deelnemers schetsen een positief beeld van met succes opgebouwde kennis en kunde. Ook in de survey resultaten komt een dergelijk beeld naar voren, waarbij een meerderheid van de respondenten concrete voorbeelden van versterkte kennis en kunde aanreikt, maar ook bevestigt geïnspireerd te zijn geraakt door trainers of mede-cursisten. De RVO jaarrapporten illustreren veel van deze ideeën, waarvan een groot aantal verwerkt zijn in de BHAPs, wat illustreert dat de bewuste aandacht voor toepassing van geleerde lessen vruchten afwerpt.

Andere factoren die dit succes verklaren zijn: 1) een goede, zorgvuldig geselecteerde, mix van participanten met min of meer gelijkwaardige senioriteit en absorptie vermogen, 2) interactieve leermethodes, met veel ruimte voor uitwisseling en aandacht voor praktische toepassingen, en 3) zorgvuldig detail ontwerp van, en flexibiliteit binnen trainingen waarbij de leerbehoeften van deelnemers centraal staan. Tegelijkertijd beperkt de duur en toenemende diversiteit aan deelnemers de diepgang en daarmee de waarde van trainingen, terwijl de intensiteit voor sommige deelnemers te hoog wordt om de leerstof voldoende te internaliseren.

Effectiviteit in het versterken van regionale netwerken is minder sterk. De STP trainingen initiëren wel degelijk netwerken tussen deelnemers middels Whatsapp groepen en andere sociale media. Deze netwerken worden echter slechts beperkt onderhouden, verliezen na verloop van tijd hun energie en verwateren. Hetzelfde geldt voor de creatie van alumni netwerken binnen landen, die op papier bestaan en toegankelijk zijn, maar inspanningen om deze te onderhouden zijn onvoldoende om deze actief en energiek te houden.

Positieve uitzondering hierop zijn een aantal nationale en regionale G2G projecten, die wel melding maken van verbeterde / geïntensiveerde betrekkingen tussen mensen van diverse betrokken overheidsinstanties. Belangrijke factor hierbij zijn de langere duur van interventies en de duidelijke inhoudelijke raakvlakken tussen deelnemers.

De versterking van relaties met Nederland, met name via ambassades, blijft beperkt, maar het verbeteren van de perceptie van Nederland lukt wel. De survey resultaten geven aan dat zo'n 60% van de STP deelnemers niet of nauwelijks verandering ervaart in de contacten met ambassades. Onderlinge banden worden in de praktijk dus beperkt verstevigd, enerzijds omdat deelnemers niet zeker zijn of en wanneer ze contact kunnen en mogen maken met een buitenlandse diplomatieke post, anderzijds omdat de ambassades hier (te) weinig tijd voor hebben. Met een STP alumni netwerk van meer dan 1000 mensen is dit een gemiste kans, zeker omdat ruim 70% van deze mensen een veel positiever beeld van Nederland heeft gekregen en uitkijken naar verdere samenwerking met Nederland. Het bezoek aan Nederland speelt hierbij een belangrijke rol.

De COVID pandemie heeft de voortgang van STP interventies nauwelijks beperkt maar wel een verstoring effect gehad op de waardering en resultaten van trainingen. Ondanks de beperkingen van de COVID pandemie, hebben de geplande STP interventies, weliswaar met aanpassingen en vertragingen, doorgang kunnen vinden. Door middel van online trainingen zijn op het gebied van

verbeterde kennis en kunde ook goede resultaten geboekt. Tegelijkertijd werd de trainingsdynamiek door COVID gerelateerde beperkingen bemoeilijkt, wat zijn weerslag heeft gehad op de mate waarin trainingen tot inspiratie, nieuwe ideeën en verbeterde netwerken hebben geleid. Dit vertaalt zich niet alleen in lagere waarderingen van de online trainingen in 2020, maar ook in een daling van de mate waarin cursus deelname tot een positiever beeld van Nederland leidt.

De ontwikkeling en voortgang van G2G projecten is door de COVID pandemie sterk beperkt vanwege veranderende prioriteiten en verminderde capaciteit aan zowel Nederlandse als ontvangende kant. Ook was er vanuit de ontvangende organisatie minder bereidheid binnen de G2G projecten om activiteiten online te laten plaats, waarbij de hoop op verbeterende omstandigheden heeft geleid tot herhaald uitstel van activiteiten met grote vertragingen tot gevolg.

5.3 Spin-off effecten / impact

STP en G2G interventies hebben een overtuigende impact op deelnemende individuen. In eerdere evaluaties, jaarrapporten, survey responses, en focus groep discussies zijn vele voorbeelden gevonden van effecten van cursus deelname op het gedrag van individuele deelnemers, variërend van het delen van leerervaringen met collega's en leidinggevende tot het initiëren van G2G project ideeën. Dit illustreert dat deelname aan een leertraject binnen STP of een G2G project niet alleen tot eerder genoemde directe resultaten leidt, maar dat deelnemers zich ook gesterkt voelen om deze leereffecten in praktijk te brengen, ook al beseffen ze dat het vaak niet makkelijk is om hun collega's hierin mee te krijgen.

Institutionele effecten zijn beperkt maar zeker geen uitzondering. Het is moeilijk voorspelbaar hoeveel en op welke schaal zichtbare institutionele effecten verwacht mogen worden van een 60-tal STP trainingen en een 40-tal, meest relatief kleine, G2G projecten. Er bestaan hiervoor dan ook geen duidelijke doelstellingen waaraan de programma resultaten getoetst kunnen worden. Wel is duidelijk dat het aantal voorbeelden van institutionele effecten een stuk kleiner is dan het aantal individuele effecten. Dit vindt zijn oorzaak deels in het feit dat deze effecten zich veelal buiten het zichtveld van het programma afspelen, maar vooral in de complexiteit om individuele leereffecten te vertalen in bredere institutionele effecten. Dit laatste vereist tijd, geld, en een breed gedragen voortdurende bereidheid tot verandering, ook bij mensen die geen onderdeel van de STP/G2G interventie uitmaakten. Deze vereisten worden veelal wel besproken maar niet altijd zeker gesteld aan het begin van een interventie, wat het bereiken van de beoogde institutionele effecten bemoeilijkt.

Desalniettemin, zijn er meer dan enkele voorbeelden van projecten met succesvolle institutionele effecten. Met name de jaarlijkse spin-off rapporten geven een bruikbaar, maar waarschijnlijk incompleet, overzicht van initiatieven tot organisatieverandering als gevolg van STP deelname, waarbij melding wordt gemaakt van concrete gerealiseerde institutionele effecten (zie box hieronder).

Illustratieve voorbeelden van succesvolle institutionele effecten:

Toegenomen efficiency door verbeterde systematiek in juridische werkverdeling in Tunesië.

Online programma voor zelfontplooiing voor vrouwelijke medewerkers bij het ministerie van justitie in Irak. Vernieuwde werkmethode ter verbetering van controle voedselkwaliteit in Egypte (pinda's), Irak, Palestijnse gebieden en Algerije (zuivel) en Soedan (Mango's). Introductie van de Integraal AfwegingsKader (IAK) methode in Libië. Verbeterde IT systemen voor de digitale uitwisseling van documenten tussen diverse overheidsinstanties (Marokko en Palestijnse gebieden). Introductie van results-based budgeting (Tunesië) Oprichting van een business netwerk voor handelsbevordering (Libanon) Organisatie van diverse export promotie en branding activiteiten (Egypte, Tunesië en Algerije) Veranderingen in verschillende beleidsprocessen (Jordanië, Libië, Tunesië en Oman)
--

Hieruit blijkt dat dergelijke effecten geen uitzondering zijn, zeker in de veronderstelling dat er meer voorbeelden zijn die niet gedocumenteerd zijn. Of dit voldoende is om tot tevredenheid te stemmen is lastig te beoordelen in afwezigheid van kwantitatieve doelstellingen en gezien de complexiteit van institutionele veranderingsprocessen waar het programma slechts beperkte invloed op kan hebben. Echter, kijkend naar het grote aantal STP deelnemers en opgestarte G2G initiatieven, is dit aantal relatief klein en te beperkt om het STP/G2G programma als significante bijdrage te betitelen in het boeken van voortgang naar versterkte publieke dienstverlening. Wel vormen de succes gevallen een potentieel waardevolle bron van informatie om het programma verder te versterken, waar meer gebruik van gemaakt zou kunnen worden.

De potentiële waarde van G2G en STP interventies voor verbeterde publieke diplomatie is evident maar wordt beperkt benut. Het verbeteren van de bilaterale relaties is lange tijd een impliciete doelstelling geweest, waar in de periode 2016 – 2020 niet formeel op gestuurd of gemonitord is. Dit is intussen veranderd. Desalniettemin, is ook in de afgelopen jaren de potentiële waarde van het STP en G2G deel van het Shiraka programma voor deze doelstelling breed onderschreven, maar beperkt en wisselend in praktijk gebracht.

De waarde van het STP in deze ligt in het feit dat dit tot een toenemend alumni netwerk van overheidspersoneel in MENA landen leidt, die over het algemeen een positief beeld hebben van Nederland als partner land. De mate waarin dit netwerk wordt onderhouden is beperkt terwijl er geen gedocumenteerde voorbeelden zijn, die duiden op een stelselmatig gebruik van dit netwerk voor diplomatieke doeleinden. Beperkte capaciteit en continuïteit bij de ambassades is hier de voornaamste reden voor.

De waarde van het G2G instrument, wordt voornamelijk gezien in haar potentie om een bilaterale dialoog over gevoelige thema's op gang te brengen, idealiter gevolgd door een G2G interventie op dit gebied. Van dit potentieel wordt wel veelvuldig gebruik gemaakt, getuige het grote aantal G2G project ideeën dat gelanceerd en onderzocht wordt. Het feit dat veel van deze initiatieven uiteindelijk niet tot een daadwerkelijk G2G project leiden doet maar ten dele afbreuk aan de waarde van het G2G programma als instrument om een bilaterale dialoog op gang te brengen en tot verbeterd wederzijds begrip te komen. Dit betekent niet dat de waarde van G2G projecten zelf in het verbeteren van de bilaterale relaties onderschat mag worden, aangezien deze gebruikt worden om

Nederlandse expertise te demonstreren wat vervolgens de interesse in verdere samenwerking met Nederland versterkt.

Onvoorziene effecten zijn beperkt gezien de brede doelstellingen van het STP/G2G programma.

Dit betekent dat gevonden effecten veelal binnen de beoogde resultaat gebieden gecategoriseerd kunnen worden. Desalniettemin zijn een aantal onvoorziene effecten aan het licht gekomen. Een belangrijk positief onvoorziene effect betreft het toegenomen begrip voor het belang van data voor effectieve beleidsvorming. Minder positief onvoorzien effect is dat STP of G2G/TMT deelname tot onbeantwoorde verwachtingen van vervolcontacten met, en initiatieven vanuit, Nederland leidt, die een deel van het positief effect van deelname teniet kan doen. Ook leidden de STP selectie criteria en procedures, waarbij Nederland bepaald wie mee mag doen, vooral maar niet alleen in de golfstaten tot onbegrip, wat de bilaterale relatie niet ten goede komt.

De Theory of Change is valide betreffende individuele veranderingen, maar incompleet betreffende institutionele verandering.

De met STP en G2G interventies beoogde veranderingsmechanismen ten aanzien van kennis en kunde, ideeën en inspiratie, en netwerkontwikkelingen worden grotendeels gerealiseerd in de praktijk. Belangrijkste kanttekening hier is dat ontstane netwerken onderhouden moeten worden om in stand te blijven. Deze resultaten betreffen echter veranderingen bij individuele overheidsmedewerkers, die direct onderdeel zijn van een STP of G2G interventie. De veronderstelling dat deze veranderingen ook tot bredere institutionele veranderingsprocessen leiden blijkt slechts ten dele waar, ondanks de vaak zorgvuldige project ontwikkeling en inceptie-fase.

Belangrijke verklarende factoren hiervoor, die met name in G2G projecten onvoldoende aandacht krijgen betreffen: 1) wederzijdse helderheid betreffende langere termijn verwachtingen en vereisten om institutionele verandering mogelijk te maken, 2) het betrekken van andere organisatie elementen dan individuele competentie en motivatie, die bepalend zijn voor institutionele verandering, waaronder beschikbare middelen, mandaat, bestaande procedures en praktijken, managementstijl en organisatiecultuur, 3) veranderingsmanagement en duur van een G2G interventie om tot blijvende verandering te leiden, 4) vereisten aan en kwaliteit van de G2G project leider bij de ontvangende organisatie, en 5) capaciteit en continuïteit binnen de ambassades om processen langdurig effectief te faciliteren.

Tenslotte wordt onderkend dat Institutionele veranderingen complexe processen zijn, waarbij het succes altijd afhankelijk blijft van factoren die buiten de invloedssfeer van het programma liggen, zoals: verschuivende politieke prioriteiten (vooral ten tijde van crises) met daaraan gekoppeld veranderende interesse van bewindvoerders en / of beschikbare publieke middelen in programma landen.

5.4 Gendergelijkheid

Het programma heeft gendergelijkheid vooral kunnen stimuleren door het verhogen van het aantal vrouwelijke deelnemers in STP en G2G/TMT projecten, maar minder in andere G2G projecten of op andere dimensies van gendergelijkheid. Verder zijn mannelijke en vrouwelijke deelnemers in gelijk grote mate positief over de toepasbaarheid en effectiviteit van de STP

trainingen. Er wordt dus met succes gestuurd op vergroting van het aantal vrouwelijke deelnemers in STPs, wat resulteert in gemiddeld 33% vrouwelijke aanmeldingen en 43% vrouwelijke deelnemers. Ook binnen G2G-TMT/ lukt het om bijna 50% vrouwelijke deelnemers te mobiliseren. Een dergelijke gendergelijkheid blijkt echter moeilijker te realiseren in andere typen G2G projecten, waar het percentage vrouwelijke deelnemers vaak achterblijft en illustratief is voor het beperkte aantal vrouwen in leidinggevende posities in de MENA regio.

Behalve de sturing op aantal deelnemers zijn er enkele andere voorbeelden waar bewust op gendergelijkheid wordt ingezet, zoals een studiereis voor een delegatie van vrouwelijke rechters en specifiek op vrouwen gerichte of aangepaste trainingen. Dit waren in de eerste jaren uitzonderingen, die wel illustreren dat een nadrukkelijker en bredere focus op gendergelijkheid binnen dit programma mogelijk en wenselijk is, en waar recent ook in toenemende mate aandacht voor is.

5.5 Kwaliteit van management en samenwerking

Succesvolle ontwikkeling en uitvoering van STP en G2G interventies is (aan Nederlandse kant) afhankelijk van vier sleutel-actoren (MFA/DAM, RVO, ambassades en implementatie partners), **die elk een duidelijke complementaire rol hebben.** De taakverdeling tussen deze vier actoren is grotendeels helder en vertaald in meetbare verwachtingen van RVO en de STP implementatie partners. De verwachtingen van MFA/DAM en de ambassades zijn echter minder specifiek, waardoor ook de benodigde capaciteit om aan deze verwachtingen te voldoen onduidelijk blijft.

MFA/DAM bepaalt de beleidskaders en stelt deze bij, maar is onvoldoende zichtbaar. MFA/DAM heeft regelmatig contact met RVO waardoor ze goed op de hoogte blijven van wat zich afspeelt binnen het programma. Hieruit worden lessen uit eerdere ervaringen getrokken, welke in combinatie met bredere ontwikkelingen in het DGIS beleid leiden tot aanpassingen in de kaders van het STP en G2G programma. Op deze wijze wordt getracht het programma voortdurend te verbeteren en in lijn te houden met ontwikkelingen binnen het bredere DGIS beleid. Aangezien MFA/DAM niet betrokken is bij het operationele programma management is zij beperkt zichtbaar voor deelnemers en implementerende partners, wat de transparantie en begrip voor aanpassingen in de programma kaders (met name veranderingen in de landenlijst) beperkt. Deze beperkte zichtbaarheid strekt zich uit tot ambassades, waarvan een deel aangeeft ondanks de inspanningen van RVO ook vanuit MFA/DAM meer sturing en handvatten voor implementatie van de STP en G2G instrumenten te kunnen gebruiken.

RVO is een pragmatische en flexibele programma manager en voldoet grotendeels aan de verwachtingen conform de afspraken in de offerte 2016 - 2021, maar haar centrale rol in G2G project ontwikkeling is vertaald in verwachtingen die deels buiten haar macht liggen. RVO heeft ervoor zorg gedragen dat de nodige trainingsinstituten gecontracteerd zijn en dat het beoogde aantal deelnemers bereikt is met kwalitatief hoogwaardige STP trainingen. Het aantal nieuwe G2G projecten blijft echter achter bij de verwachtingen, omdat dit zorgvuldig en complex projectontwikkelingsproces vergt met, zeker ten tijde van de COVID pandemie, onzeker resultaat. RVO is hierbij afhankelijk van de project partners aan Nederlandse en ontvangende zijde, alsmede de betrokken ambassade, die allemaal aangeven beperkte capaciteit te hebben. De centrale rol van RVO in dit proces is dus niet zozeer bepalend maar vooral regisserend, wat beperkt strookt met de

kwantitatieve G2G doelstellingen in aantal en volume projecten die in de RVO offerte afgesproken zijn. Tenslotte verstrekt RVO een goed inzicht in de bereikte resultaten, inclusief een bruikbaar jaarlijks, al dan niet compleet, overzicht van STP spin-offs, terwijl de G2G rapportages beperkt blijven tot de meer directe resultaten.

Ambassades zijn welwillende partners en geloven in de potentie van het programma, maar beperkingen in capaciteit en continuïteit leiden tot een wisselende betrokkenheid. De ambassades hebben een cruciale rol in het initiëren en faciliteren van lokale processen ter voorbereiding en uitvoering van STP en G2G interventies, waarbij ze ook een duidelijk eigen belang hebben aangezien deze instrumenten hun diplomatieke werk kunnen vergemakkelijken. De rol van ambassades is grotendeels duidelijk, al worstelen met name de kleinere ambassades met de “hoe” vraag. De cruciale rol alsmede de capaciteitslimiet van ambassades werden bij aanvang van het Shiraka programma door het toenmalige kabinet onderkend. Dit inzicht is nog niet vertaald in capaciteitsversterkingen die ambassades in staat stellen haar rol volledig te vervullen en de potentie van STP en G2G ten volle te benutten. Het feit dat de rol van ambassades niet gekoppeld is aan beschikbare capaciteit en kwantitatieve verwachtingen, maakt dat andere prioriteiten eenvoudig de voorkeur kunnen krijgen.

Implementerende partners leveren professionele diensten, maar beschikbaarheid van deze Nederlandse G2G uitvoerders blijft een uitdaging. Cursus evaluaties geven een positieve beeld van de kwaliteit van dienstverlening van de trainingsinstituten, al zijn de verbale reacties in de focus groep discussies kritischer dan wat op schrift wordt gesteld. Dit heeft echter voornamelijk te maken met teleurstelling over het uitblijven van een bezoek aan Nederland en onbeantwoorde follow-up verwachtingen. Verder zijn de bevindingen ten aanzien van de kwaliteit van Nederlandse counterparts in G2G projecten overwegend positief, al worden er wel verschillen in kwaliteit van experts opgemerkt. Belangrijkste punt van aandacht hier is de afhankelijkheid en beschikbaarheid van de juiste experts op het juiste moment zodat voldoende vaart in projecten gehouden kan worden.

5.6 Duurzaamheid

Duurzaamheid van resultaten zit vooral in de mate waarin individuele resultaten vertaald zijn in geïnstitutionaliseerde organisatieverandering. G2G projectontwerpen ontberen vaak een lange-termijn visie met beperkte aandacht voor de duurzaamheid van resultaten, waardoor hier minder goed op gestuurd kan worden, wat het behalen van de beoogde institutionele effecten beïnvloedt. Veel STP trainingen besteden aandacht aan zowel persoonlijke als technische kennis en vaardigheden. De mate waarin STP alumni hun opgedane *persoonlijke* vaardigheden kunnen blijven gebruiken is aanneembaar, aangezien deze breed toepasbaar zijn, ook indien zij van positie/instantie wisselen. Dit is minder zeker voor de *technische* vaardigheden, aangezien deze door verandering van functie aan relevantie kunnen verliezen. Opgebouwde netwerken blijken onvoldoende duurzaam, aangezien er geen duidelijke taakstelling noch capaciteit is om deze effectief te onderhouden. Tegelijkertijd zijn deze netwerken nog relatief jong, wat betekent dat het nog niet te laat is om ze weer nieuw leven in te blazen.

6 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen en conclusies doet de evaluatie de volgende aanbevelingen.

1. **Identificeer waar de grootste noodzaak is voor versterkt vertrouwen in publieke dienstverlening als inspiratie voor nieuwe project ideeën.**

Ambassades stellen meerjarenplannen op, gebaseerd op een situatie analyse, rekening houdend met relevantenationale en sectorale ontwikkelingsplannen van het land. Hierin zou meer aandacht geschonken moeten worden aan waar binnen de publieke dienstverlening de noodzaak tot verandering het grootst is, zodat dit meegenomen kan worden in de besluitvorming betreffende initiëring en ondersteuning van nieuwe G2G projecten. Uiteraard spelen hierin de interesse en bereidheid van de ontvangende overheid een doorslaggevende rol, en zullen bepaalde zaken te gevoelig liggen om voortgang op te maken. Echter inzicht in prioriteit voor verbeterde publieke dienstverlening maakt het mogelijk om projecten niet alleen op het belang voor de ontvangende organisatie maar ook op het belang voor het land te beoordelen. Ook geeft dit de ambassade en RVO meer inzicht in waar en met wie proactief initiatieven te verkennen ter verbetering van de publieke dienstverlening.

2. **Verbreed de scope van training interventies in lijn met programma ambities.**

Het is duidelijk dat trainingsinterventies gericht op een beperkt deel van het personeel, onvoldoende zijn om de beoogde institutionele effecten te mogen verwachten. Om STP / G2G trainingsinterventies meer in lijn te brengen met deze ambitie, kunnen ze bijvoorbeeld uitgebreid worden tot bredere leertrajecten, gericht en toegespitst op verschillende lagen binnen de organisatie. Een verdere mogelijkheid is het nauwer betrekken van leidinggevendenden in het wervings- en selectieproces van STP deelnemers, bijvoorbeeld met een gezamenlijk onderschreven BHAP concept als voorwaarde voor deelneming. Verder kan er in de ontwikkeling van G2G projecten, nadrukkelijker aangestuurd worden op een bredere institutionele ontwikkelingsinterventie. Een dergelijke interventie zal veelal een groter en langduriger traject betreffen, omdat deze de diverse elementen die het functioneren van een organisatie bepalen, integraal beschouwt en beïnvloedt.

N.B. de evaluatie onderkent dat in sommige gevallen een beperkte interventie (zoals een training of studie trip) het hoogst haalbare is om een bilateraal samenwerkingsproces in gang te zetten, en wil dergelijke projecten daarom zeker niet afraden zolang dit bewust en beargumenteerd gebeurt.

3. **Versterk de aandacht voor verwachtings- / verandermanagement in G2G interventies.**

Institutionele verandering is een complex proces, dat zorgvuldig management vereist om kans van slagen te hebben. Dit begint met verwachtingsmanagement dat over het tijdsspanne van de interventie heen kijkt door gezamenlijk vragen te beantwoorden over waar een capaciteitsversterkingsproject uiteindelijk toe moet leiden, welke mensen en middelen nodig zijn die om de resultaten van een project te institutionaliseren, enz. Deze langere termijn visie kan dan gebruikt worden om een meer compleet verandertraject te ontwerpen, waar het G2G project een duidelijk gemarkeerde input op levert, maar wat ook duidelijk maakt wat er buiten de scope van het G2G project moet gebeuren. Uiteraard moet zo'n ontwerp gepaard gaan met een gedegen M&E

kader dat helpt zowel directe resultaten als voortgang richting langere termijnvisie in kaart te brengen als basis voor sturing.

Daarnaast is het verstandig om al in een vroeg stadium na te denken over wie als ‘champions-of-change’ betrokken kunnen worden, waar de onvermijdelijke weerstand vandaan zal komen en hoe hiermee om te gaan, om uiteindelijk tot een kritische massa van medestanders te komen die voor institutionele verandering nodig is. Een expliciet veranderplan, parallel aan het inhoudelijk projectplan, inclusief communicatie strategie en een toegewijde verandermanager / facilitator van voldoende aanzien, kan hierbij instrumenteel zijn.

4. Investeer in gender-expertise in het programma ontwerp en beheer ter verbreding en versterking van de focus op gendergelijkheid in zowel STP als G2G interventies.

In de werving en selectie van kandidaten voor STP trainingen en G2G/TMTs wordt reeds expliciet aandacht besteed aan het mobiliseren van voldoende vrouwelijke deelnemers. RVO heeft verder in haar offerte 2021 – 2026 aangegeven meer aandacht te gaan besteden aan gendergelijkheid in cursusontwerp. Dit is zeker de moeite waard omdat het geslacht van docenten, leermethodes en gehanteerde voorbeelden bij mannen en vrouwen tot verschillende leereffecten kunnen leiden.

Om gendergelijkheid, zowel in het proces en resultaat van G2G en STP interventies, nog meer prominentie te geven kan verder gedacht worden aan 1) maatregelen ter vereenvoudigen van deelname door vrouwen (bijvoorbeeld blended en/of online leertrajecten, parallel aan face-to-face trajecten (ongeacht Corona) of dag-verzorging voor kleine kinderen), 2) het gebruik van gender-assessment instrumenten in project ontwerp, zodat rekening gehouden kan worden met de specifieke behoefte van mannen en vrouwen, 3) het ontwikkelen en aanbieden van meer specifiek op vrouwelijke ambtenaren gerichte leertrajecten, en 4) disaggregatie van trainingswaardering en resultaten naar mannelijke en vrouwelijke deelnemers om gericht te kunnen bijsturen ten bate van gendergelijkheid. Naar alle waarschijnlijkheid vereist dit verdere gender-expertise binnen het programma management, zodat voldoende sturing en ondersteuning gegeven kan worden aan ambassades en implementatie partners.

5. Bouw voort op en leer van spin-off rapportages.

De jaarlijkse spin-off rapportages zijn waardevol, maar waarschijnlijk incompleet en blijven grotendeels beperkt tot de STPs. RVO maakt deze spin-off rapportage reeds onderdeel van haar contracten met de diverse trainingsinstituten, wat naar verwachting leidt tot meer regelmaat en uniformiteit in de door de trainingsinstituten aangereikte informatie. Eenzelfde portfolio-brede inventarisatie en rapportage zou idealiter ook plaats vinden betreffende de spin-off resultaten van G2G projecten.

In vervolg hierop kan RVO zich inspannen om een selectie van deze spin-off resultaten nader te onderzoeken, om meer zicht te krijgen op de verklarende factoren voor succes, waaruit lering getrokken kan worden voor toekomstige trajecten. Door juist gebruik te maken van de gerapporteerde spin-offs als positieve voorbeelden, kan hiervoor een zogenaamde ‘appreciative inquiry’ methode worden gebruikt. Hierbij worden bepalende factoren voor succes geïnventariseerd om hieruit lessen te trekken voor toekomstige interventies. Door het gebruik van deze leermethode

wordt een positief vervolg gegeven wordt op succesvolle interventies, die de relatie met de ontvangende organisatie verder ten goede komt.

6. Verminder intensiteit en versterk diepgang van trainingen middels *blended learning* (= doelbewuste mix van online en offline trainingsmodaliteiten) en minder landen per cursus.

Trainingen worden door een aantal deelnemers als te intensief ervaren, terwijl anderen meer diepgang zouden willen. Het toepassen van *blended learning* kan hierbij helpen, waarbij kennisonderdelen van de cursus grotendeels online worden gegeven, terwijl vaardigheden in een fysieke leeromgeving getraind worden, bij voorkeur in Nederland zodat de positieve resultaten in perceptie van Nederland in stand blijven. Dit maakt dat de duur van de fysieke training gelijk kan blijven, terwijl er ruimte ontstaat om de intensiteit van trainingen te verminderen en/of meer diepgang te realiseren.

Meer diepgang wordt tevens mogelijk door deelnemers uit minder verschillende landen per cursus toe te laten. Door met wisselende groepen landen te werken kunnen de STP trainingen toegankelijk blijven voor alle landen, maar kan het aantal deelnemers uit een land, of zelfs organisatie, per cursus stijgen en daarmee de kans op spin-offs. Een dergelijke groepering maakt het mogelijk om landen samen te voegen met vergelijkbare context of problematiek, zodat er meer raakvlakken zijn tussen deelnemers, waardoor de uitwisseling van ervaringen relevanter en waardevoller wordt.

7. Verbeter de balans tussen de verwachtingen van deelnemers en de capaciteit bij ambassades en RVO om opvolging te geven aan eerdere interventies.

Door de STP en G2G inspanningen meer expliciet af te bakenen en de verantwoordelijkheid voor vervolgstappen nadrukkelijker bij deelnemers te leggen kunnen verwachtingen hieromtrent scherper gesteld worden. Tevens kan de capaciteit en continuïteit binnen ambassades versterkt worden door meer ondersteuning te bieden op de “hoe” vraag (bijvoorbeeld een specifieke STP/G2G briefing en checklist voor nieuwe medewerkers, inclusief handvatten voor situatie analyse, project ontwikkeling en context-specifieke communicatie en onderhandelingsstips, en het uitwisselen van relevante ervaringen bijvoorbeeld betreffende alumni management). Daarnaast kan MFA/DAM afspraken met ambassades maken waarin de wederzijdse verwachtingen nader geconcretiseerd worden, rekening houdend met beschikbare capaciteit.

Daarnaast kan gedacht worden aan het ondersteunen van Nederlandse diplomaten met meer lokaal personeel waarmee ook meer continuïteit en begrip voor de context ontstaat, maar dit ligt buiten de beslissingsbevoegdheid van MFA/DAM.

Creëer meer duidelijk over de mogelijkheden en beperkingen van RVO in G2G project ontwikkeling, waarin zij geen bepalende maar wel een regisserende rol kan spelen. RVO heeft een beperkte invloed op het aantal en type G2G projecten dat wordt ontwikkeld en goedgekeurd. Doelstellingen op dit gebied moeten dus nadrukkelijker als gezamenlijke inspanning van RVO, MFA/DAM en ambassades beschouwd en gebudgetteerd worden, dan iets wat grotendeels is uitbesteed aan RVO. *N.B. meer G2G projecten vereist meer capaciteit voor ontwikkeling, maar dit kan niet gerealiseerd worden door alleen capaciteit bij RVO uit te breiden.*

8. Verwerk nieuwe inzichten in een aangepaste ToC.

Bovenstaande aanbevelingen zouden hun weg moeten vinden in een aangepaste ToC, die de ambities en veronderstelde veranderingen van de 2^e fase van het STP / G2G deel van het Shiraka programma weergeeft. Dit vereist met name meer aandacht voor verbreding draagvlak en de rol van het management binnen de ontvangende organisatie. Concreet betekent dit de volgende punten (zie figuur 13 op de volgende pagina), waarbij punt **A** tot en met **D** aanvullende veranderingen betreffen die de *pathways of change* completeren, terwijl punten **E** en **F** aanvullende aannames zijn, waarvan de aanwezigheid zeker gesteld moet worden om de veronderstelde causale verbanden te realiseren.

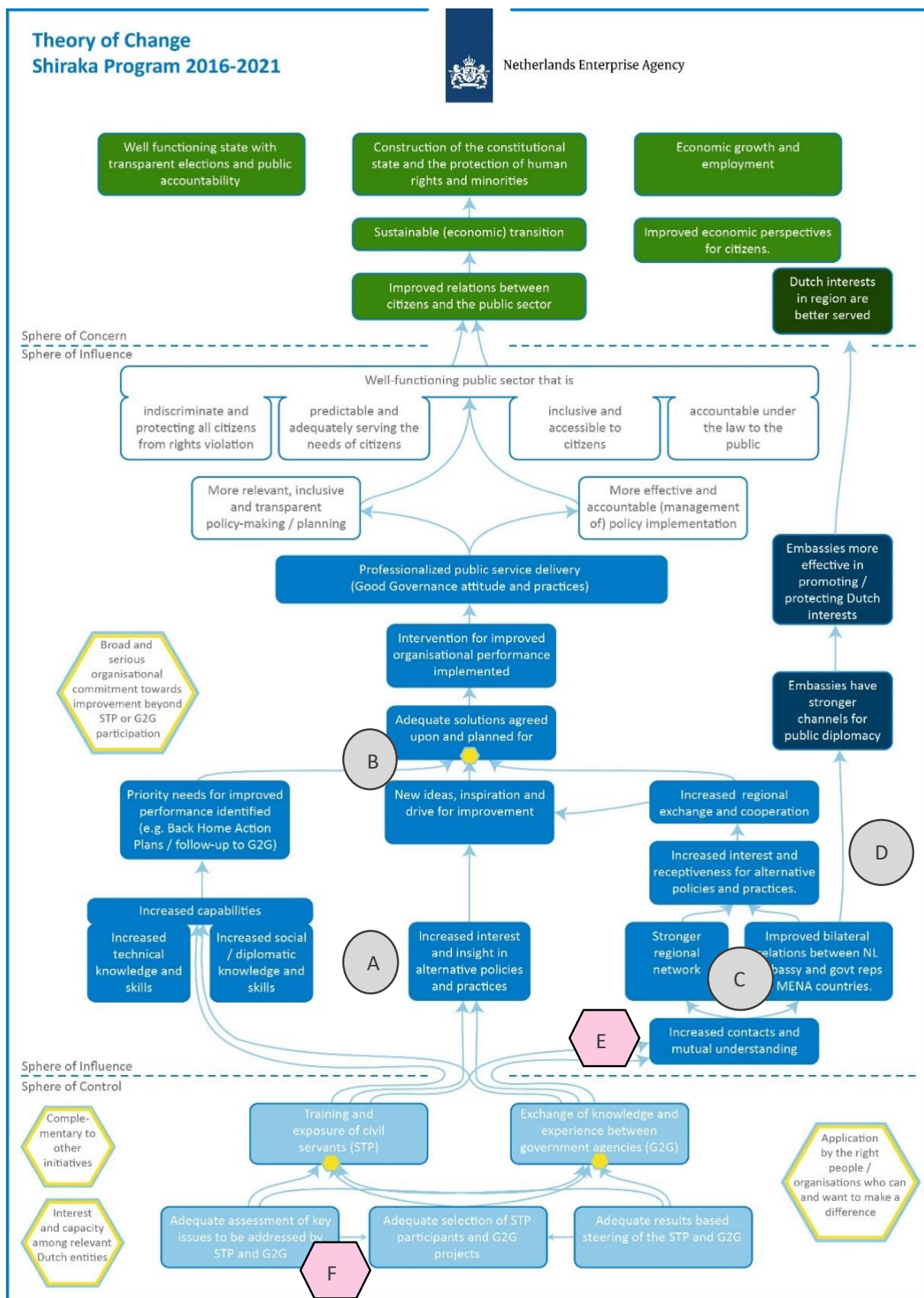
Aanbevolen aanpassingen in *pathways of change*:

- A. Toegenomen betrokkenheid en interesse van relevante senior medewerkers / bewindvoerders binnen ontvangende organisaties, die geen direct onderdeel zijn van de STP of G2G interventie, maar wel beslissingsbevoegd betreffende bredere organisatieontwikkeling. Hieraan gekoppeld, verhelderd inzicht in lange termijn visie van projecten, alsmede afspraken / toezeggingen betreffende inspanningen en middelen voor het realiseren van deze visie.
- B. Meer draagvlak en bereidheid onder collega's en leidinggevenden van STP/G2G deelnemers om inspanningen ter versterking van de institutionele capaciteit te ondernemen of te ondersteunen.
- C. Netwerken worden actief gefaciliteerd en onderhouden.
- D. Verbeterde reputatie van Nederland als betrouwbaar en capabel partnerland.

Aanbevolen aanvullende aannames / voorwaarden voor succes:

- E. Voldoende capaciteit bij ambassades en senioriteit bij deelnemers om contact te leggen en te onderhouden.
- F. Gedegen inzicht in waar verbeterde dienstverlening het meest noodzakelijk is om het vertrouwen in de publieke sector te vergroten.

Deze aangepaste ToC zou vervolgens als basis moeten dienen voor een toekomstig M&E framework, waarbij zowel directe resultaten als voortgang naar hogere resultaat gebieden (institutionele effecten en verbeterde publieke diplomatie) praktisch en betrouwbaar in kaart worden gebracht. Gezien de complexiteit van de beoogde veranderingsprocessen, vereist met name de voortgang naar hogere resultaat gebieden een passende M&E methodiek (bijvoorbeeld Outcome Mapping), waarmee moeilijk voorspelbare en niet-lineaire veranderingen gevangen kunnen worden.



Figuur 13 Theory of Change met aanbevolen aanpassingen

I Bijlagen

Bijlage 1: Theory of Change

Zoals geïllustreerd in figuur 3 van het hoofdrapport, is de overkoepelende ambitie van het Shiraka-programma als geheel het ondersteunen van een duurzaam (economisch) transitieproces in de Arabische regio, wat zou leiden tot de drie algemene doelstellingen van het programma.

1. Een goed functionerende (democratische) staat, inclusief de organisatie van vrije en transparante verkiezingen en publieke verantwoording.
2. Opbouw van de rechtsstaat en bescherming van mensenrechten en minderheden.
3. Economische groei en het stimuleren van de werkgelegenheid.

Naast deze drie formele doelstellingen wordt het Shiraka-programma ook erkend als een middel om de Nederlandse belangen in de MENA-regio beter te dienen.

Deze algemene Shiraka-doelstellingen worden beschouwd als in de '**aandachtssfeer**' van de onderdelen van het STP- en G2G-programma. Dit impliceert dat de STP- en G2G-projecten uiteindelijk bedoeld zijn om bij te dragen aan deze doelstellingen, maar dat het pad van de STP- en G2G-interventies naar deze doelstellingen zo lang is dat hun bijdrage moeilijk te onderscheiden zal zijn. Met andere woorden, het meten van deze bijdrage zou verder gaan dan de middelen van deze evaluatie, aangezien de STP- en G2G-bijdragen zouden moeten worden beoordeeld binnen een complexe context met een groot aantal rivaliserende bijdragende factoren. Dit zou alleen maar bevestigen dat het belang van de bijdrage van het STP- en G2G-programma op het algemene objectieve niveau relatief laag is en waarschijnlijk niet zal leiden tot inzichten die van grote waarde zijn voor de toekomstige vormgeving en sturing van de STP- en G2G-componenten.

De sleutel tot deze transitie is een betere relatie tussen inwoners en de publieke sector (wetgevend, uitvoerend en gerechtelijk). Het Shiraka-programma heeft daarom tot doel het maatschappelijk middenveld en de overheid te ondersteunen, zowel op centraal als op decentraal niveau, en doet dit via zes programmaonderdelen.

1. Opleiding voor ambtenaren (STP);
2. Samenwerking tussen overheid en overheid (G2G);
3. Capaciteitsopbouw van politieke organisaties door samenwerking van Nederlandse politieke partijen met lokale politieke partijen;
4. Ondersteuning van lokale maatschappelijke organisaties;
5. Opleiding voor jonge diplomaten;
6. Het verstrekken van beurzen.

Deze evaluatie heeft echter alleen betrekking op de STP- en G2G-componenten, die zich concentreren op de overheidsdimensie van het Shiraka-programma door een goed presterende professionele publieke sector na te streven. Dit betekent dat entiteiten uit de publieke sector binnen hun respectieve beleidsvormings- en / of uitvoeringsmandaat professionele diensten leveren die 1) toegankelijk zijn, 2) voorspelbaar en adequaat

voldoen aan de behoeften van inwoners 3) willekeurig en effectief in het beschermen van inwoners tegen schendingen van rechten, en 4) verantwoordelijk volgens de wet.

De STP- en G2G-projecten zijn vooral gericht op de professionalisering van de openbare dienstverlening door versterking van de capaciteit van ambtenaren en publieke organisaties. Dit zou hen in staat stellen om beter te presteren bij het vervullen van hun beleidsbepalende en / of uitvoeringsmandaat en een positieve houding ten opzichte van actief burgerschap te tonen, wat een oprechte interesse weerspiegelt in het verbeteren van de vooruitzichten van de inwoners die zij dienen.

Deze twee programmaonderdelen zijn gericht op het werken via drie complementaire en onderling gerelateerde ontwikkelingspaden, waarbij deelnemende overheidsinstanties en personeel hun versterken:

- 1) technische, sociale en diplomatieke capaciteiten (kennis, vaardigheden en attitudes) om de prestaties te verbeteren,
- 2) nieuwe ideeën, inspiratie en drive om de prestaties te verbeteren, en
- 3) internationale verbindingen en samenwerking om aangemoedigd en ondersteund te worden bij het nastreven van betere prestaties.

De drie trajecten samen zouden leiden tot goede interventies voor betere organisatorische prestaties die zijn geïnspireerd door best practices en een breed en oprecht eigenaarschap / betrokkenheid hebben binnen de beoogde publieke organisaties.

Parallel aan deze trajecten naar geprofessionaliseerde publieke sector in MENA-landen, zijn de onderdelen van het STP- en G2G-programma bedoeld als instrumenten waarmee ambassades in de MENA-regio de bilaterale betrekkingen kunnen uitbreiden en verbeteren om hun kanalen voor publieke diplomatie te versterken. Dit zou ambassades helpen bij hun diplomatieke inspanningen om de Nederlandse belangen in de regio te bevorderen en te beschermen.

Het pad van toegenomen capaciteiten, inzichten/interesses en verbindingen/netwerken naar betere prestaties van de deelnemende ambtenaren en organisaties in de publieke sector wordt gezien als de '**invloedssfeer**' van de STP- en G2G-componenten van het Shiraka-programma. Dit houdt in dat de evaluatie zich zal richten op het in kaart brengen en begrijpen van de vooruitgang die op dit pad is geboekt, om inzicht te krijgen in de resultaten op dit niveau en om te beoordelen of, waarom en hoe de STP- en G2G-projecten hebben bijgedragen aan de algemene Shiraka-beleidsdoelstellingen.

Onderliggende aannames binnen de invloedssfeer:

De meest fundamentele veronderstelling die ten grondslag ligt aan de veranderingsprocessen die deel uitmaken van de invloedssfeer van de onderdelen van het STP- en G2G-programma, heeft betrekking op *gerichte organisaties met een brede en oprechte inzet om professionaliseringsinspanningen na te streven die verder gaan dan*

individuele medewerkers die deelnemen aan een van de interventies van het G2G- en / of STP-programma. Daarom is deelname aan de STP en de G2G vraaggestuurd, terwijl ambassades worden geraadpleegd in de selectie- en beoordelingsprocessen.

Andere aannames op dit niveau die worden genoemd in de algemene ToC van het Shiraka-programma zijn onder meer:

1. Als de overheid burgers meer ruimte wil geven om hun eigen vooruitzichten te beïnvloeden, zullen ze transparante en voorspelbare openbare diensten moeten aanbieden.
2. Als de rechtsstaat wordt versterkt, neemt de voorspelbaarheid van de overheid toe.

De STP- en G2G-projecten zijn ontworpen om de nodige activiteiten mogelijk te maken om de gewenste outputs (verhoogde mogelijkheden, inzichten / interesses en verbindingen) aan de juiste deelnemers te leveren. Dit omvat onder meer dat in overeenstemming met de overeenkomst tussen MFA/DAM en RVO,

- 1) de juiste deelnemers en projecten worden geselecteerd,
- 2) voldoende financiële en personele middelen worden gemobiliseerd en ter beschikking worden gesteld, en
- 3) de voortgang en resultaten worden systematisch gemonitord en gerapporteerd.

Deze elementen met betrekking tot de implementatie van de STP- en G2G-componenten van het Shiraka-programma worden beschouwd als binnen de **'controlesfeer'** van het te evalueren programma. Dit houdt in dat de evaluatie de directe STP- en G2G-resultaten / -outputs in kaart brengt en analyseert, samen met de belangrijkste implementatieprocessen (d.w.z. selectie, mobilisatie en toewijzing van middelen, en monitoring en rapportage) om de kwaliteit van de implementatie-inspanningen van RVO te beoordelen.

Onderliggende aannames binnen de controlesfeer:

Aannames die ten grondslag liggen aan de processen die deel uitmaken van de controlesfeer van de STP en G2G zijn onder meer:

- 1) complementariteit met andere initiatieven,
- 2) toepassing van de juiste STP-deelnemers die in de positie zijn en de intrinsieke motivatie hebben om een verschil te maken, en
- 3) het belang en de capaciteit van relevante Nederlandse overheidsinstanties om de benodigde input te leveren.

Het risico dat deze aannames niet opgaan, wordt beperkt door opzettelijke selectieprocessen van stagiairs en projectbeoordeling en verwachtingsmanagementinspanningen voorafgaand aan het starten van een nieuw G2G-project. De selectiecriteria van STP-stagiairs geven voorrang aan relatief jonge en vrouwelijke deelnemers, omdat deze hebben bewezen meer open en ondersteunend te zijn voor verandering, hoewel de meest invloedrijke posities vaak worden ingenomen door oudere mannelijke medewerkers.

Bijlage 2: Evaluatiematrix

Bijlage 3: Steekproef G2G projecten

Bijlage 4: Lijst met geïnterviewden

Bijlage 5: Samenvatting steekproef G2G projectresultaten

Bijlage 6: Survey STP vragenlijst

Bijlage 7: STP survey representativeness



Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Prinses Beatrixlaan 2 | 2595 AL Den Haag
Postbus 93144 | 2509 AC Den Haag
T +31 (0) 88 042 42 42
Contact
www.rvo.nl

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | November 2022

Publicatienummer: RVO-230-2022/RP-INT

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving. RVO werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.

RVO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.