

Evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, 1999-2005

Opdrachtgever:

Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking, België;
Dienst Bijzondere Evaluatie Ontwikkelingssamenwerking

ECORYS Nederland BV



South Research – België



Anneke Slob
An Dewaele
Oscar Marleyn
Ines Rothmann
John Zevenbergen

Rotterdam, 22 december 2006

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Afkortingen	5
Lijst van figuren en tabellen	7
Voorwoord	9
Samenvatting	11
1 Inleiding	21
1.1 Achtergrond en doel	21
1.2 Evaluatievragen en probleemstelling	21
1.3 Twee perspectieven	22
1.4 Analyse kader	22
1.5 Vier fasen	23
1.6 Afbakening	24
1.7 Methoden	27
1.8 Grenzen en beperkingen	28
1.9 Leeswijzer	30
2 Historisch overzicht	31
2.1 Algemene ontwikkelingen	31
2.2 Wettelijk kader	33
2.3 De belangrijkste actoren	34
2.4 België temidden van andere donoren	36
3 Beleid en strategie (stap 1)	41
3.1 Algemeen beleidskader	41
3.2 Sector- en themabeleid	44
3.3 Landenbeleid	45
3.4 Beleid rond nieuwe hulpmodaliteiten	47
3.5 Coördinatie, coherentie en harmonisatie	49
3.6 Conclusies	50
4 Hoe moeten de doelen bereikt worden? Systemen en structuren en kwaliteitseisen (stap 2)	53
4.1 Formele relatie tussen DGOS en BTC: wet en beheerscontracten	53
4.2 Financiële controle	55

4.3	Projectcyclus	59
4.4	Kapitaalstock	65
4.5	Kwaliteitssystemen	66
4.6	Organisatiestructuren en personeelszaken	68
4.7	Monitoring en evaluatie	74
4.8	Conclusies	78
5	Hoe gaat het in de praktijk ? (stap 3)	81
5.1	Aansturing en besluitvorming	81
5.2	Versnippering of concentratie?	86
5.3	Beleidsdialoog en overlegstructuren	88
5.4	Beheersvormen en hulpmodaliteiten	90
5.5	Percepties van derden t.a.v functioneren van Belgische ontwikkelingssamenwerking	94
5.6	Relaties tussen de actoren	95
5.7	Conclusies	101
6	Nulmeting en benchmark (stap 4)	103
6.1	Inleiding	103
6.2	Benchmark	108
6.3	Conclusies	110
7	Conclusies en verklarende factoren (stap 5)	113
7.1	Inleiding	113
7.2	Conclusies	114
7.3	Verklarende factoren	115
8	Haalbare verbeteringen (stap 6)	121
9	Management Response DGOS	127
10	Management Response BTC	135
Bijlagen		141
Bijlage 1	Bestek - Technische voorschriften	143
Bijlage 2	Organigram DGOS binnen de structuur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Handel en Ontwikkelingssamenwerking	153
Bijlage 3	Organigram BTC	155
Bijlage 4	Lijst van geraadpleegde documenten	157
Bijlage 5	Lijst van geïnterviewde personen	167
Bijlage 6	Lijst van deelnemers aan workshop met externe deskundigen in Brussel	173
Bijlage 7	Lijst van leden comités	175
Bijlage 8	Namen onderzoekers	177
Bijlage 9	Beantwoording Internetenquête	179
Bijlage 10	Organisatieframes	187

Afkortingen

ABOS	Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BO	Bijzondere Overeenkomst
BTC	Belgische Technische Cooperatie
CAF	Gemeenschappelijk Zelf-Evaluatiekader voor Overheidsdiensten
DFID	Department for International Development
DG	Directie-Generaal
DGIS	Directie-Generaal Internationale Samenwerking
DGOS	Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EFQM	European Foundation for Quality Management
FTD	Financieel en Technisch Dossier
FOD	Federale Overheidsdienst
GLOS	Gemengde Lokale Overleg Structuur
IF	Inspecteur van Financiën
IKOS	Integrale Kwaliteitszorg in Ontwikkelingssamenwerking
ISP	Indicatief Samenwerkings Programma
M&E	Monitoring & Evaluatie
MDG	Millenium Development Goals
MOL	Minst Ontwikkelde Landen
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
ODA	Official Development Assistance
OESO-DAC	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling - Development Assistance Committee -
PMU	Programme Management Unit
PRSC	Poverty Reduction Support Credit
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
ResRep	Resident Representative
SWAp	Sector Wide Approach
TA	Technical Assistance
VTE	Voltijds Equivalenten

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1.1	Analysekader	21
Figuur 1.2	Onderzoeksobject	23
Figuur 2.1	Ontwikkeling van de totale uitgaven en de directe bilaterale Samenwerking (in miljoen EUR) van DGOS	35
Figuur 2.2	Verdeling directe bilaterale samenwerking over de 18 partnerlanden, 2004	36
Figuur 2.3	Uitgaven directe bilaterale hulp DGOS (exclusief schuldvermindering) in niet-partnerlanden en partnerlanden 2001-2004	36
Figuur 3.1	Verdeling hulpmodaliteiten directe bilaterale samenwerking, 2000-2004	46

Tabellen

Tabel 1.1	Fasering van de evaluatie	22
Tabel 2.1	Evolutie van de hervorming van de Belgische Ontwikkelings- samenwerking, 1995 – 2006	30
Tabel 2.2	DA als percentage van BNI België, 1999-2005	35
Tabel 3.1	Strategienota's	39
Tabel 3.2	Engagementen van de Belgische Staat op internationaal vlak	40
Tabel 4.1	Bepalingen in de drie beheerscontracten	52
Tabel 4.2	Analyse projectcyclus in de vier landenstudies	60
Tabel 4.3	Personeelsgegevens DGOS en BTC, 2000 – 2004	66
Tabel 4.4	Vervulling attachéposten 2000-2005	70
Tabel 7.1	Overzicht van de 4 frames	173

Voorwoord

Deze evaluatie is bedoeld als bijdrage aan de verbetering van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking van België. Ze omvat de periode van 1999 tot 2005, periode die gekenmerkt is door een grondige hervorming van de Belgische coöperatie en van de directe bilaterale of gouvernementele coöperatie in het bijzonder.

In 1999 wordt er een wettelijk kader opgericht waaraan de reorganisatie en de nieuwe oriëntering van de ontwikkelingssamenwerking opgehangen wordt. De evaluatie toont aan dat de overgang van de eenheidstructuur, ABOS, naar een duale structuur met voortaan DGOS en BTC, gekoppeld aan de integratie van de administratie voor ontwikkelingssamenwerking binnen de FOD Buitenlandse Zaken, moeilijker verlopen is dan voorzien was. Hierbij komen niet enkel technische aspecten bij kijken maar ook organisatorische en cultuurgebonden elementen spelen hierbij een aanzienlijke rol.

Tijdens de evaluatieperiode is er internationaal een wezenlijke verschuiving gebeurd, waarbij partnerlanden in het samenwerkingsproces veel centraler komen te staan dan nog in 2000 het geval was en waardoor naast projecthulp de aandacht gericht wordt op nieuwe vormen van structurele samenwerking.

Het onderzoekswerk voor deze evaluatie is grotendeels in 2006 geleverd, terwijl de evaluatieperiode liep van 2000 tot 2005. Behalve het 3^{de} beheerscontract tussen DGOS en BTC dat met de twee voorgaande beheerscontracten vergeleken wordt, gaat deze evaluatie in de regel niet in op verbeteringen die in 2006 en 2007 plaatsgevonden hebben.

DGOS en BTC hebben, elk voor wat haar domein betreft, in een management response op gedane verbeteringen gewezen. Dit neemt niet weg dat er aandachtspunten over blijven. De lezer zal ze in hoofdstuk 8 “Haalbare verbeteringen” kunnen nazien.

De uitvoering van deze evaluatie werd toevertrouwd aan het Nederlandse bureau ECORYS BV dat zich voor de duur van de evaluatie verbonden heeft met South Research uit Leuven. South Research heeft zijn kennis van de Belgische ontwikkelings-samenwerking ingebracht, terwijl ECORYS precies de nodige afstand had om niet vooringenomen en met verwondering naar ons coöperatiesysteem te kijken.

We danken de consultants en alle collega's in België en in het buitenland die zich ingezet hebben om van deze evaluatie een spannende oefening in kennisopbouw te maken.

Dominique de Crombrugghe
Bijzonder Evaluator Ontwikkelingssamenwerking.

Brussel, januari 2008

Samenvatting

Inleiding

De evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking van België door ECORYS en South Research in opdracht van de dienst Bijzondere Evaluatie (S0.4) begon in september 2005. De evaluatie richtte zich op de uitwerking van de hervorming van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking waartoe in 1998 besloten werd. Daarom is 1999 genomen als startpunt voor de evaluatie, het jaar waarin de hervorming van kracht werd. De evaluatie heeft zich geconcentreerd op de periode 1999-2005. De evaluatoren hebben kennis genomen van wijzigingen in 2006 zoals het derde beheerscontract tussen DGOS en BTC dat in juli 2006 is goedgekeurd en voor de volledigheid is deze informatie ook opgenomen in dit rapport. Deze veranderingen in 2006 zijn echter geen onderwerp van de evaluatie.

De evaluatie bestond uit de volgende vier fasen:

- Opstellen van een methodologische nota (oktober-november 2005).
- Analyse van de Brusselse structuren (november 2005 - januari 2006).
- Landenstudies Congo, Niger, Tanzania en Vietnam (februari - april 2006).
- Validering, synthese en rapportage (mei-augustus 2006 voor het concept-eindrapport en augustus-november 2006 voor het eindrapport)

Het technisch en politiek comité die verantwoordelijk waren voor de begeleiding van deze evaluatie hebben de verschillende fasen gevolgd en commentaar geleverd op de verschillende deelrapporten en het concept-eindrapport. Daarbij zijn steeds feitelijke onjuistheden gecorrigeerd. Verschillen van interpretatie van bevindingen hebben geleid tot een heroverweging van de analyse, maar gezien de onafhankelijkheid van de evaluatoren hebben afwijkende interpretaties niet altijd geleid tot een wijziging van de tekst.

De belangrijkste methoden van dataverzameling die tijdens deze evaluatie zijn gebruikt zijn documentanalyse, interviews, focus groepen en een internetenquête onder het personeel van DGOS en BTC. Verder zijn een benchmark en organisatieframes gebruikt als analytische methoden.

Achtergrond

In 1997 heeft een parlementair onderzoek ernstige tekortkomingen in het beheer van de Belgische ontwikkelingssamenwerking aan het daglicht gebracht. Naar aanleiding van dit onderzoek is besloten tot een hervorming van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. DGOS werd verantwoordelijk voor de conceptie, opvolging en evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, terwijl BTC verantwoordelijk werd voor de uitvoering.

De aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie hebben gediend als uitgangspunt voor deze evaluatie en vormden de basis voor de evaluatievragen die in het bestek zijn gesteld. De belangrijkste aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie zijn in het bestek als volgt samengevat:

Versterking van het beleid ter zake van ontwikkelingssamenwerking;
Versterking van de doelmatigheid van de instrumenten;
Meer transparantie bij de besluitvorming en de gehanteerde werkwijzen;
Versterking van de controle en de evaluatie.

De conclusies en aanbevelingen van het parlementaire onderzoek en hoe daaraan opvolging is gegeven betreffen het Belgische perspectief op de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Tevens is ook een internationaal perspectief gehanteerd bij deze evaluatie, waarbij de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is bestudeerd in de internationale context.

De bevindingen en conclusies worden gepresenteerd in deze samenvatting aan de hand van de evaluatievragen en deze twee perspectieven.

Zijn het beleid en de strategieën van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking duidelijk omschreven en operationeel?

In de Wet Internationale Samenwerking zijn vijf sectoren voor de samenwerking aangegeven en tevens is in deze Wet een beperking tot maximaal 25 partnerlanden voorzien, wat later per Koninklijk Besluit werd teruggebracht tot 18 partnerlanden. In 2002 werden voor de verschillende sectoren, thema's en de meeste partnerlanden strategienota's opgesteld en voorgelegd aan het parlement. In die zin is formeel grotendeels voldaan aan enkele belangrijke aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie namelijk het opstellen van strategienota's en een concentratie van de hulp.

In de praktijk blijkt echter dat er nog steeds sprake is van aanzienlijke versnippering van de hulp. Er is wel sprake van landenconcentratie vooral in het Grote Meren gebied, maar van sectorconcentratie kan in de praktijk nog nauwelijks gesproken worden. Binnen de partnerlanden is sprake van een aanzienlijke versnippering van de steun over verschillende sectoren. Vooral in de vrij grote groep van kleine partnerlanden blijft de Belgische hulp zeer versnipperd over verschillende sectoren, terwijl ook de projectomvang vaak beperkt is.

De strategienota's zijn op zich voldoende duidelijk en geven het internationale denken weer, maar zij zijn bijzonder weinig operationeel. In de praktijk kon niet worden vastgesteld dat besluitvorming plaats vindt op basis van richtlijnen in de strategienota's. Het oude systeem van Indicatieve Samenwerkingsprogramma's (ISP) die in overleg met het partnerland via zeggenschap in Gemengde Commissies worden opgesteld is nog dominant in de beleidsvoorbereiding. De waardering van deze vorm van samenwerking en overleg varieert per partnerland. De planning van het overleg is vaak problematisch en België komt in een aantal gevallen eenzijdig op eerder gemaakte afspraken terug, hetgeen de zeggenschap van de partnerlanden vermindert. Bovendien hebben veel donoren het bilateraal overleg via Gemengde Commissies afgeschaft en vindt steeds meer gezamenlijk overleg plaats tussen het partnerland en de donoren. Zo worden, mede in het kader van de Verklaring van Parijs,

meer gezamenlijke strategieën ontwikkeld, maar België is daarin vooralsnog nauwelijks een partner.

De landenstudies voor deze evaluatie evenals enkele andere studies van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, hebben aangetoond dat de beleidsmatige aansturing nog steeds veel te wensen overlaat. Er zijn geen duidelijke lijnen tussen de politieke nota's, de strategienota's, ISPs, programma's en projecten. Een beleid ten aanzien van nieuwe hulpmodaliteiten zoals begrotingssteun staat nog in de kinderschoenen. De beperkte operationalisering van het beleid wordt vooral door externe deskundigen als probleem aangemerkt, terwijl direct betrokkenen bij DGOS en BTC het gebrek aan operationeel beleid in mindere mate als probleem ervaren. De beperkte beleidssturing heeft zeker een negatieve invloed op de resultaatgerichtheid en de aansluiting in de praktijk bij het internationale perspectief gehad.

Draagt de organisatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking bij tot haar doeltreffendheid en doelmatigheid?

Een duidelijke afbakening van de taken tussen DGOS en BTC met een passend personeelsbeleid en goede kwaliteitssystemen zou volgens de parlementaire commissie zorg moeten dragen voor een verbeterde doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze evaluatie heeft zich geconcentreerd op het concept van organisatorische doelmatigheid. Na een zeer moeizame startperiode zijn op een aantal gebieden nu verbeteringen zichtbaar zoals de verbeterde samenwerking op het terrein en de grotere aandacht voor evaluaties. Wel is op verschillende niveaus nog sprake van onduidelijke verantwoordelijkheden en overlappende taken. Ook is het systeem uiterst centralistisch en vindt niet-transparante besluitvorming uitsluitend in Brussel plaats. Dit uit zich in een zeer lange projectcyclus die gekenmerkt wordt door veel vertragingen (soms neemt de voorbereiding 3 tot 5 jaar in beslag). Bovendien blijven de uitgaven achter bij de ramingen, terwijl het aandeel van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking in de totale Belgische hulp is gedaald.

Toch kan niet gesteld worden dat na de hervorming de organisatorische doelmatigheid is verslechterd en de verbeteringen van de laatste jaren laten de balans licht positief doorslaan. Echter de situatie is nog steeds verre van rooskleurig en dringende verdere aanpassingen zijn noodzakelijk.

In eerste instantie lijken de doeltreffendheid en doelmatigheid vooral te hebben geleden onder de hervorming. De inspanningen die nodig waren voor de hervorming zoals de oprichting van BTC, de overgang van ABOS naar DGOS en de overdracht van projecten van ABOS/DGOS naar BTC zijn zwaar onderschat. Maar liefst 89% van de geënquêteerden bij DGOS en BTC is van mening dat de uitvoering van de hervorming onderschat is. Bovendien ontbrak het aan politieke wil om de hervorming tot een succes te maken, doordat snel na het besluit tot hervorming een ander kabinet aantrad.

In dit klimaat kregen de onderlinge tegenstellingen tussen DGOS en BTC de kans zich verder te ontwikkelen, soms ten koste van het gemeenschappelijk belang en de lange termijn doelstellingen van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Er is een klimaat van wantrouwen ontstaan tussen DGOS en BTC, dat zeven jaar na de hervorming nog steeds niet verdwenen is. Bij de enquête was 68 % van mening dat onderling wantrouwen de resultaten negatief beïnvloedt (waarvan 83% bij BTC en 55% bij DGOS). Desondanks zijn

met name op het terrein de verhoudingen in de loop der jaren wel duidelijk verbeterd, en wordt vaak goed samengewerkt om resultaten te bereiken.

BTC heeft de eerste vijf jaar van haar bestaan geworsteld met een serie leiderschapscrisis die het functioneren van de organisatie in negatieve zin heeft beïnvloed. De verschillende directeurs voerden verschillende, vaak niet geschikte, kwaliteitssystemen in. Er is lange tijd geen adequaat personeelsbeleid gevoerd. Het financiële beheer was gedurende vele jaren niet op orde. Sinds 2005 is de situatie aanzienlijk verbeterd – zo is het financiële beheer nu wel op orde – maar BTC heeft nog steeds te kampen met de gevolgen van de moeizame startperiode zoals het beperkte aantal sector- en themadeskundigen, een kwaliteitssysteem dat hoofdzakelijk gericht is op het financieel beheer en niet op resultaten en impact. BTC-ers op het terrein zijn van mening dat zij onvoldoende inhoudelijk en professioneel ondersteund worden door hun veld- en hoofdkantoren.

DGOS heeft op het eerste gezicht minder grote ontwikkelingen meegemaakt. De voormalige ABOS-staf is grotendeels tewerkgesteld binnen DGOS. Met de Copernicushervorming in 2003 werden gespecialiseerde stafafdelingen o.a. voor beleid en evaluatie opgericht. Echter de Copernicushervorming is maar zeer partieel doorgevoerd en de beperkte maatregelen die genomen zijn, zijn grotendeels weer ongedaan gemaakt. DGOS kampt nog steeds met een personeelsprobleem: een aanzienlijk aantal van de attachéposities is nog steeds vacant. In 2003 is weliswaar gespecialiseerde staf op (semi-) permanente basis aangetrokken, maar recentelijk is een groot deel van die benoemingen weer ongedaan gemaakt. Slechts een zeer beperkt gedeelte van de DGOS-staf voor directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking houdt zich bezig met beleidsvoorbereiding. DGOS heeft moeite om haar rol met betrekking tot de conceptie en opvolging goed in te vullen. Daarnaast is de aansturing vooral op inputs gericht en niet op resultaten en staan interne kwaliteitssystemen nog steeds in de kinderschoenen.

Zijn monitoring en evaluatie aangepast?

De parlementaire commissie beval aan om de controle en evaluatie te versterken. De controle bevat meer dan alleen de inhoudelijke monitoring. Zo zou er een doelmatig controlesysteem in samenwerking met het Rekenhof, de Inspectie van Financiën en het Hoog Comité van Toezicht moeten komen.

Het is opvallend hoeveel aandacht er besteed is aan de financiële controle vanaf 1999. Gedeeltelijk is die aandacht te verklaren uit de noodzaak om financiële schandalen te voorkomen. Helaas speelde echter het wantrouwen van DGOS ten aanzien van BTC ook een te grote rol, waardoor de controle excessieve vormen heeft aangenomen die ten koste gaat van de doeltreffendheid en doelmatigheid. De beheersproblemen bij BTC tot 2004 hebben er ook voor gezorgd dat de controle een steeds grotere plaats ging innemen die tot veel vertragingen heeft geleid. Zowel interne als externe controle vindt plaats, maar deze zijn onvoldoende afgestemd. In de praktijk is sprake van een stapeling van controlemechanismen. Het wantrouwen tussen DGOS en BTC heeft ervoor gezorgd dat de controlefunctie vooral op rechtmatigheid is gericht, maar in de praktijk is dit ten koste gegaan van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. De controle is vrijwel uitsluitend op inputs (financiën) gericht en niet op resultaten. 90% van de geënquêteerden was van mening dat er te veel goedkeuringsmomenten zijn tijdens de projectcyclus die de resultaten en doelgerichtheid negatief beïnvloeden. Bovendien is het

uitgavenniveau ten opzichte van de engagementen de belangrijkste indicator voor de aansturing.

Op het gebied van evaluatie is er sprake geweest van een lange aanlooperperiode. De aanstelling van de eerste Bijzondere Evaluator werd in 2002 ontbonden en in 2003 trad een nieuwe Bijzondere Evaluator aan. De eerste studies waaronder een landenevaluatie Bolivia zijn nu verschenen, maar over opvolgingsresultaten valt nog weinig te melden. In 2003 is een interne evaluatiedienst door DGOS opgericht die sector, thema- en programma evaluaties uitvoert. Ook van deze dienst zijn de eerste studies waaronder een evaluatie gezondheidszorg beschikbaar. Tenslotte heeft BTC nu een uitgebreid projectevaluatiesysteem opgezet dat voorziet in mid-term en eindevaluaties van projecten. DGOS heeft een projectvolgsysteem opgezet dat nu uitgerold wordt op het terrein.

Er is dus sprake van aanzienlijke activiteit op het gebied van vooral evaluatie en in mindere mate monitoring. De kwaliteit van de evaluatiestudies is bemoedigend. Echter de terugkoppeling van de resultaten naar het beleid en het trekken van concrete lessen blijft problematisch, mede door de gebrekkige aansluiting bij het weinig operationele beleid. Een ander probleem is de gebrekkige koppeling en afstemming tussen de drie verschillende evaluatiesystemen. Vooral de koppeling tussen projectevaluaties en overkoepelende landen-, sector- en thema evaluaties behoeft aandacht.

Beoogt de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking een betere werking van de instellingen van de partnerlanden in een ontwikkelingsperspectief?

Op lokaal niveau worden veelal goede resultaten behaald via de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. De Belgische steun wordt gewaardeerd door de aanpassing aan de lokale context en het inspelen op de situatie ter plekke. De verschillende studies tonen aan dat de disseminatie van resultaten en het aanpassen van de (project)aanpak op lokaal niveau naar sector- of landenniveau vaak problematisch is. De Belgische steun wordt vooral gekenmerkt door de projectaanpak.

In partnerlanden waar donoren een meer gezamenlijke aanpak ontwikkelen in samenwerking met de overheid van het partnerland blijft België achter in deze nieuwe vormen van samenwerking. Weliswaar wordt hier en daar deelgenomen in *basket funding* op sectorniveau en wordt ook wel begrotingssteun gegeven. Vaak is dit echter problematisch, omdat België niet altijd over het juiste personeel beschikt om de beleidsdialoog te voeren. Verder zorgen de controlemechanismen vaak voor extra belemmeringen om te voorzien in de behoefte aan nieuwe hulpmodaliteiten.

Belgisch perspectief versus internationaal perspectief

België heeft alle internationale verklaringen ondertekend betreffende donorharmonisatie en coördinatie en streeft ook de Milleniumdoelstellingen na. Toch kan in de praktijk geconstateerd worden dat het Belgische perspectief dominant is boven het internationale perspectief. Het besluit om de beleidsformulering en de uitvoering te scheiden, is genomen op een moment dat de internationale ontwikkelingen in de richting van meer harmonisatie, afstemming en nieuwe hulpmodaliteiten nog niet ver gevorderd was. Een gescheiden systeem van beleidsformulering- en uitvoering is bij uitstek geschikt voor een ontwikkelingssamenwerking die zich via projecten en programma's voltrekt. Andere donoren zoals Duitsland en Noorwegen die ook zo'n gescheiden systeem hadden, worstelen eveneens

met de problematiek hoe dit systeem aangepast kan worden aan de nieuwe internationale werkwijze. Noorwegen heeft besloten om de gescheiden uitvoering af te schaffen, maar Duitsland gaat wel door, maar heeft o.a. besloten om de beleidsfunctie te versterken en besteedt ook aandacht aan verdere deconcentratie.

Door de problemen die hierboven zijn beschreven heeft België nog op weinig structurele wijze aandacht gegeven aan het functioneren van de structuren binnen de nieuwe internationale context. BTC heeft recentelijk, soms in samenwerking met DGOS, wel een aantal initiatieven ontwikkeld om beter de rol ten aanzien van sectorsteun en begrotingshulp te bepalen. BTC lijkt daarmee gedeeltelijk een beleidsgat te vullen wat bij DGOS is ontstaan.

Is men op de goede weg?

De probleemstelling voor deze evaluatie luidt in verkorte vorm of de Belgische instellingen die betrokken zijn bij de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking op de goede weg zijn om een goede bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van partnerlanden. Deze vraag kan niet met een kort en simpel ja of nee beantwoord worden. Vanaf 2005 is er bij BTC zeker sprake van verbeteringen in de interne organisatie, zijn de verhoudingen op het terrein tussen DGOS en BTC verbeterd, worden goede evaluatiestudies gepubliceerd en wordt de noodzaak tot verbetering breder onderkend. In vergelijking met de situatie van 1999 en daarvoor is er zeker sprake van verbetering op een aantal terreinen. Er hebben zich ook nieuwe problemen aangediend zoals de overlap van taken en het wantrouwen tussen DGOS en BTC, de problemen met de juridische status van BTC, de excessieve controlemechanismen, de moeilijkheden om aan te sluiten bij het internationale perspectief en de nog gebrekkige resultaatgerichtheid. Ook het feit dat het aandeel van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking substantieel achterblijft in het totaal aan ODA is ook reden voor zorg, omdat België de 0,7 % norm wil realiseren. Deze problemen vragen dringend om een gezamenlijke oplossing vragen teneinde de vraag of de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking daadwerkelijk op de goede weg is positief te beantwoorden.

Aanbevelingen

De evaluatoren zijn van mening dat er een gevoel van urgentie zou moeten ontstaan om de situatie definitief te keren. Er kan immers zeker niet gesteld worden dat de hervorming een volledige mislukking is, maar zeven jaar na de hervormingen is het aantal verbeteringen te beperkt gebleven in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen. Toch ligt een terugkeer naar het oude model zeker niet voor de hand, want dan zouden de recente, positieve ontwikkelingen volledig ongedaan gemaakt worden. Ook speelt de vrees voor verdere defederalisering een rol. Haalbare verbeteringen dienen vanuit de bestaande situatie ontwikkeld te worden. De aanbevelingen zijn in enkele grote groepen ingedeeld, waarbij in de eerste groep het 'hoe' en vervolgens in drie groepen het 'wat' aan de orde komt.

1. Hoe kunnen verbeteringen aangepakt worden?

1. Instellen van een **reflectiecomité** dat op basis van deze evaluatie tot taak heeft het ontwikkelen van een duidelijke visie op de gewenste veranderingen in de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking om die aan te passen aan het gevijzigde internationale perspectief. Daarbij hoort het opstellen van een samenhangend actieplan en de begeleiding van de uitvoering daarvan.

Het voorgestelde reflectiecomité zou een kleine ambitieuze groep moeten zijn die als belangrijkste agenda heeft om de Belgische directe bilaterale ontwikkelings-samenwerking aan te passen aan de huidige tijd. Het opstellen van een korte heldere **beleidsagenda** is de eerste stap. De door België onderschreven Verklaring van Parijs zou het uitgangspunt voor de beleidsagenda kunnen vormen (zie ook aanbeveling 2).

In het **actieplan** zou dan een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen het verbeteren van zowel de structurele als de culturele factoren. Verder is een duidelijk onderscheid tussen endogene en exogene factoren van belang, want daaruit blijken de marges voor verbeteringen.

Tenslotte moet nog één belangrijke les uit de voorbije hervorming meegenomen worden namelijk de absolute noodzaak aan een degelijke **begeleiding en ondersteuning, opvolging en tijdige bijsturing** tijdens de uitvoering van het veranderingsproces/actieplan.

II Beleid en aanpassingen aan de internationale context

*2. Versterking van de **beleidsfunctie***

De aanbeveling van de parlementaire onderzoekscommissie uit 1997 is nog steeds van kracht. Het bestaande beleid sluit weliswaar formeel aan bij de internationale context, maar is te weinig geoperationaliseerd waardoor in de praktijk **de internationale aansluiting** verbeterd dient te worden. Dit zou ook een herziening van de wet op de internationale samenwerking van 1999 in kunnen houden, die immers als nauwelijks relevant meer wordt beschouwd.

Dit vergt een duidelijke aansturing van een **andere werkwijze en organisatiecultuur bij DGOS**. De randvoorwaarde om verbeteringen is een **adequaat personeelsbeleid**, waar het momenteel nog aan ontbreekt en wijziging in het gevoerde personeelsbeleid (zie aanbeveling 11).

Tevens zou het **beleidsinstrumentarium** zoals landenstrategienota's en ISPs kritisch onder de loep moeten worden genomen mede gezien het gewijzigde internationale perspectief.

Indien de aard van de veranderingen is gedefinieerd, kan vervolgens de **taakverdeling** gedefinieerd worden, zoals de deelname aan de beleidsdialoog. Indien DGOS niet in staat zou zijn om die beleidsvoorbereidende rol werkelijk op zich te nemen, zouden andere opties zoals een grotere rol voor BTC in de beleidsdialoog met partnerlanden overwogen kunnen worden. Wel dient opgemerkt te worden dat de internationale consensus niet in die richting gaat.

*3. Ontwikkelen van Belgische **niches** binnen het nieuwe internationale perspectief*

Het nieuwe internationale perspectief betekent niet dat alle donoren op vergelijkbare wijze moeten streven naar het vervangen van projecthulp door algemene begrotingssteun. Elke donor heeft een eigen benadering die gestoeld zou moeten zijn op een sterkte-zwakte analyse. Zo kan aan verdere sectorale concentratie gedacht worden en de gezondheidszorgevaluatie biedt daarvoor goede aanknopingspunten. Ook kan, analoog aan Ierland, gedacht worden aan concentratie op het decentrale overheidsniveau. Daarnaast

bestaan er andere mogelijkheden o.a. ‘institutionele versterking ter bevordering van goed bestuur’, een keuze voor de ondersteuning van centrale of lokale besturen...etc. Om de definitieve keuze te bepalen voor andere vormen van concentratie moet goed zicht bestaan op de ‘niches’ van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

4. Een **flexibel beleidskader** dat zich snel kan aanpassen aan internationale veranderingen

De ervaringen met de wet op de internationale samenwerking hebben geleerd dat een beleidskader snel kan veranderen. De nieuwe kaders en structuren moeten voldoende flexibel zijn opdat snelle aanpassingen aan exogene factoren mogelijk zijn.

III. *Verbetering van de kwaliteit en verboging van de doelmatigheid*

5. *Grotere gerichtheid op de partnerlanden*

Het Belgisch systeem is tot op heden vooral op zichzelf gericht. Er zou een verdere ommekeer moeten komen naar een op de partnerlanden resultaatgerichte aanpak. Dit geldt in gelijke mate voor DGOS en BTC, alsmede voor de andere betrokken actoren. Een belangrijk nadeel van de Belgische hulp tot op heden is de beperkte **previsibiliteit** en die zou zeker verbeterd dienen te worden. Vanwege de grote mate van versnippering en de dominantie van projecthulp krijgt ‘**ownership**’ nu vooral vorm op het meer lokale niveau, maar ‘ownership’ van de partnerlanden kan zeker verder verbeterd worden. Daarmee zouden de resultaten op het gebied van versterking van de instituties in de partnerlanden ook verbeterd kunnen worden. In dit licht zou ook meer aandacht besteed moeten worden aan capaciteitsversterking en institutionele ontwikkeling.

6. *Meer **delegatie** van bevoegdheden naar het terrein*

Bij een grotere gerichtheid op de partnerlanden en een verbeterde aansluiting bij de internationale context past een **verdere deconcentratie van taken en verantwoordelijkheden** naar het terrein. Wel moeten er enkele **randvoorwaarden** overwonnen worden zoals een aanpassing van de procedures, maar ook een verdere versterking van de capaciteiten van het personeel op het terrein. Immers indien voldoende relevante technische capaciteit op de vertegenwoordigingen aanwezig is heeft een decentralisatie van bevoegdheden ook het potentieel om meer op de specifieke situatie in de partnerlanden toegesneden strategieën en interventies te formuleren. Tevens is een verheldering noodzakelijk van de taakverdeling tussen de ambassade en BTC kantoor ten opzichte van de te voeren beleidsdialoog. Dit heeft ook betrekking op de rol van BTC-experten voor begrotingssteun.

7. *Verbetering en stroomlijning van de controle*

Ook deze aanbeveling van de parlementaire commissie blijft vrijwel onverminderd van kracht. Een slecht functionerend overdadig financieel controlesysteem is opgezet dat de doeltreffendheid en doelmatigheid negatief beïnvloedt. Het gaat erom een **adequaatsysteem** te ontwikkelen voor zowel de ex-ante als de ex-post controle. Daarbij dient er een betere aansluiting te zijn tussen de interne en de externe controle en overlap moet zoveel mogelijk gemeden worden. De noodzaak om publieke middelen te verantwoorden staat uiteraard niet ter discussie, maar het moet duidelijk zijn dat nul-risico onmogelijk is. Het controlesysteem moet niet primair op wantrouwen gebaseerd zijn, maar op georganiseerd vertrouwen, waarbij de juiste ‘checks and balances’ zijn ingebouwd.

Op hoog niveau dient de verantwoordelijkheid genomen te worden om het huidige systeem grondig onder de loep te nemen en te herzien. Hierbij dienen ook de beperkingen van de Belgische wetgeving om de Verklaring van Parijs volledig na te leven onderzocht te worden en mogelijkheden ter verbetering te worden aangedragen.

8. *Betere afstemming van **monitoring en evaluatiesystemen***

Op het gebied van evaluatie en monitoring zijn belangrijke verbeteringen zichtbaar. Het gaat er nu om die **verbeteringen te consolideren** en meerwaarde van goede evaluatie en monitoring aan te tonen. Een eerste prioriteit is de verbetering van de **terugkoppeling** met name op beleidsniveau, dat wil zeggen dat de resultaten van evaluaties leiden tot daadwerkelijke wijzigingen van beleid en programma's oftewel dat er een echte beleidscyclus ontstaat. Juist op dit terrein schieten de systemen nog tekort. Een tweede prioriteit is de betere onderlinge **afstemming** van de systemen. Er zijn nu drie evaluatiesystemen en twee monitoringsystemen voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking die hun programmering nog onvoldoende op elkaar afstemmen. Op deze wijze zal het mogelijk worden dat alle betrokken partijen (inclusief het partnerland) evaluatiecapaciteit opbouwen, lessen trekken, en continu leren.

9. *Ontwikkeling en toepassing van **resultaatgerichte sturing***

Mede op basis van verbeterde controle- en evaluatiefunctie dient overgegaan te worden naar resultaatgerichte sturing op basis van adequate en op elkaar afgestemde kwaliteitssystemen.

IV Intern beleid en structuren

10. *Verbetering van de onderlinge **samenwerking***

Het heeft niet ontbroken aan wetten, koninklijke besluiten, beheerscontracten en studies om de relatie tussen DGOS en BTC vorm te geven. De formulering en interpretatie van alle teksten heeft al te veel energie geëist en het is allereerst nu noodzakelijk dat leiderschap in beide organisaties wordt getoond om het onderlinge vertrouwen tussen beide organisaties op alle niveaus, en vooral in Brussel, op te bouwen. Er zou overwogen kunnen worden om daarbij een extern deskundige in te zetten. Alternatieve scenario's zoals gezamenlijke veldkantoren (analoog naar het Duitse voorbeeld) zouden overwogen kunnen worden. Ook de netwerkbenadering van Duitsland zou aangepast aan de Belgische situatie kunnen worden. Dit zou inhouden dat veel meer met landenteams gewerkt zou worden voor elk der partnerlanden om het beleid voor te bereiden en op te volgen. In het landenteam waarvan de coördinatie bij DGOS zou berusten zouden relevante actoren samenkomen, waaronder ook BTC.

11. *Herziening van het **personeelsbeleid** en de **organisatiestructuren***

DGOS kampt met zeer serieuze personeelsproblemen die variëren van een tekort aan mensen tot aan niet bijgestelde personeelsprofielen, een tekort aan inhoudelijke capaciteit en onduidelijke besluitvorming. Een absolute prioriteit zou moeten zijn om het personeel van DGOS op niveau te brengen en een **fundamentele kwalitatieve en kwalitatieve versterking** is vereist.

Bij BTC zijn de personeelsproblemen van een andere orde en minder ernstig. Bij BTC gaat het vooral om een verdere versterking van de inhoudelijke capaciteit en een verandering van meer traditionele TA naar nieuwe vormen die aangepast zijn aan de internationale context.

Tevens dient aandacht te worden besteed aan de **samenhang tussen beide organisaties** teneinde overlap van personeel op bepaalde terreinen (geografische concentratie) en tekorten op andere terreinen (inhoudelijke deskundigen waaronder sectorspecialisten) te voorkomen. De geografische interface in Brussel die nu centraal staat zou geleidelijk minder belangrijk moeten worden, terwijl de aandacht zou moeten verschuiven naar specifieke inhoudelijke expertise rond sectoren, thema's en hulpmodaliteiten.

Ook het **kennismanagement** dient gezamenlijke onderdelen te bevatten alsook externe linken te garanderen. Vandaar dat aansluiting bij internationale netwerken eveneens aanbeveling verdient.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel

In de verklaring van de regering Verhofstadt II van juli 2003 is opgenomen dat er een evaluatie uitgevoerd zou worden van de structuren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, te weten DGOS en BTC. Dit besluit was rechtstreeks gerelateerd aan het parlementaire verslag uit 1997 en de daarop volgende besluiten over de hervorming van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. In de consultaties over de evaluatieprogrammering door de Dienst Bijzondere Evaluatie S.O4 bleek deze evaluatie door de betrokkenen als eerste prioriteit te worden gezien.

Volgens het bestek (zie bijlage 1) moet deze evaluatie duidelijk maken of er sprake is van een kwaliteitsvolle samenwerking met partnerlanden en welke aspecten een kwaliteitsvolle samenwerking bevorderen dan wel in de weg staan. De twee functies van evaluatie, te weten verantwoording afleggen en leren, dienen dus beide aan de orde te komen. Immers na het parlementair onderzoek uit 1999 en de daaruit voortkomende hervorming van de structuren en instellingen van de directe bilaterale Belgische ontwikkelingssamenwerking bestaat er behoefte dat verantwoording wordt afgelegd over de effecten van deze hervorming. Daarnaast is er behoefte aan het trekken van concrete lessen voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Het afleggen van verantwoording en het trekken van relevante lessen liggen in elkaars verlengde.

1.2 Evaluatievragen en probleemstelling

De probleemstelling luidt als volgt: Zijn de instellingen die betrokken zijn bij de conceptie, uitvoering en de evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking op de goede weg om een relevante, doeltreffende, doelmatige en duurzame bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van partnerlanden?

Deze probleemstelling is afgeleid uit het bestek en is gepresenteerd in de offerte en methodologische nota. De probleemstelling betreft de **resultaatgerichtheid** van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Vanaf het begin was duidelijk dat deze evaluatie zich niet zou bezighouden met resultaatmeting, maar veeleer gebruik zou maken van bestaand materiaal om de resultaatgerichtheid te analyseren.

De onderzoeksvragen, zoals in het bestek geformuleerd, sluiten dan ook logisch aan bij deze probleemstelling en zijn rechtstreeks gerelateerd aan de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie. De hoofdvragen luiden als volgt:

- Zijn het beleid en de strategieën van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking duidelijk omschreven en operationeel?
- Draagt de organisatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking bij tot haar doeltreffendheid?
- Zijn monitoring en evaluatie aangepast?
- Beoogt de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking een betere werking van de instellingen van de partnerlanden in een ontwikkelingsperspectief?

1.3 Twee perspectieven

In het bestek wordt gevraagd om nadrukkelijk twee perspectieven te hanteren, namelijk het internationale perspectief en het Belgisch perspectief. Het internationaal perspectief heeft betrekking op de veranderende context van internationale samenwerking waarbinnen de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zich afspeelt, met ontwikkelingen richting donorharmonisatie en coördinatie, meer sectorsteun en begrotingssteun, toenemend *ownership* van partnerlanden met de *Millennium Development Goals* als algemene doelstellingen.

Het Belgisch perspectief heeft allereerst betrekking op de aanbevelingen uit het Verslag van de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking. Er zijn echter meer elementen vanuit het Belgisch perspectief die van invloed zijn op het evaluatieobject. Zo zijn o.a. genoemd de algemene inrichting van de federale overheidsdienst met bijbehorende procedures en afspraken, de Copernicushervorming, de integratie van het vroegere DGOS en het departement Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel in de nieuwe gecombineerde Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, en de besluiten tot defederalisering die ook betrekking hebben op de ontwikkelingssamenwerking.

1.4 Analyse kader

In de methodologische nota is een analysekader met zes stappen ontwikkeld dat heeft gediend als leidraad voor het verdere onderzoek:

Figuur 1.1 Analyse kader

Error! Objects cannot be created from editing field codes.

Zoals uit het analysekader blijkt, zijn wij in deze evaluatie iets verder gegaan dan in de vier hoofdvragen is aangegeven. De twee laatste stappen in ons onderzoeksvoorstel gaan met name in op de *verklaring* voor de al of niet werking van organisaties en instrumenten om op basis daarvan te komen tot haalbare *voorstellen voor verbetering*. Dit sluit dan aan bij de algemene probleemstelling.

1.5 Vier fasen

Reeds in het bestek zijn de vier fasen van het onderzoek weergegeven en deze fasen zijn tijdens de uitvoering dan ook gevolgd:

Tabel 1.1 Fasering van de evaluatie

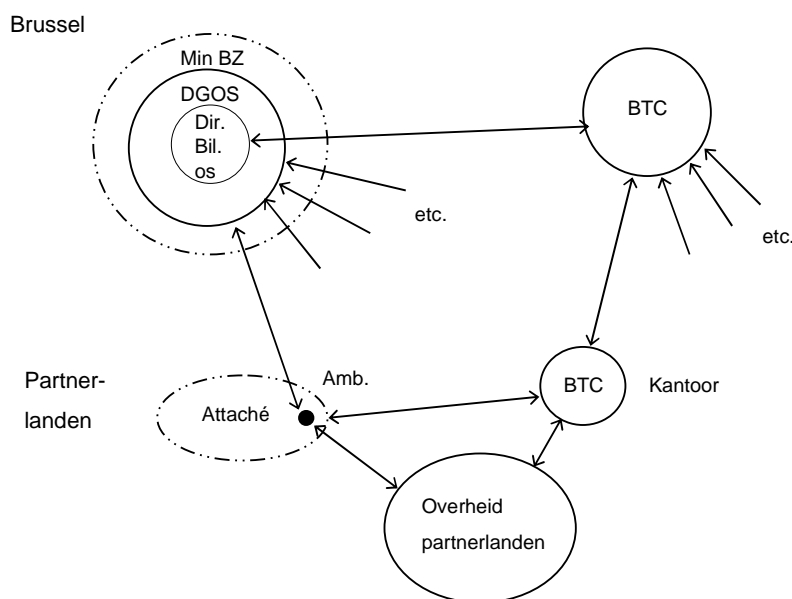
Fase	Periode	Methode van dataverzameling	Producten	Overleg en terugkoppeling
0. Offerte			Technische offerte	Bespreking met S0.4 en presentatie technisch comité
1. Methodologische nota	Oktober-november 2005	Documentanalyse Interviews	Methodologische nota	Bespreking met technisch comité
2. Functioneren Brusselse structuren	November 2005 - februari 2006	Documentanalyse Interviews	Nota Brusselse structuren	Bespreking met technisch comité en met politiek comité
3. Vier landenstudies (Congo, Niger, Tanzania en Vietnam) en benchmark (Duitsland, Noorwegen mn)	Februari-april 2006	Documentanalyse Interviews Focusgroepen	Powerpoint presentaties	Presentatie van bevindingen in de vier landen aan DGOS en BTC, presentatie bevindingen aan technisch comité
4. Validering, synthese en rapportage	Mei –november 2006	Internetenquête DGOS en BTC Workshop externe deskundigen Aanvullende interviews IF en D1 Dossieronderzoek D1	Concept eindrapport Eindrapport	Bespreking concept samenvatting met politiek comité 30 juni 2006 Bespreking concept eindrapport met technisch comité 29 augustus 2006 Bespreking concept eindrapport met politiek comité 19 oktober 2006 Schriftelijke commentaren

1.6 Afbakening

Het evaluatie-object is op tweeërlei wijze gedefinieerd, namelijk enerzijds moet de evaluatie betrekking hebben op het functioneren van de structuren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, terwijl anderzijds alleen het beleidsterrein van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking in de evaluatie moet worden betrokken. Er bestaat een zekere spanning tussen deze twee indelingen. Immers DGOS bestaat uit vijf directoraten, waarvan alleen D1 zich direct bezighoudt met gouvernementele programma's. Het belangrijkste werkterrein van BTC is weliswaar de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, maar ook BTC heeft nog andere werkterreinen.

Het onderzoeksobject kan als volgt worden weergegeven:

Figuur 1.2 Onderzoeksobject



De structuren van BTC en DGOS staan centraal, zowel in Brussel als in de partnerlanden. Het betreft dan in het bijzonder dat deel van DGOS dat zich met de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking bezighoudt (D1), de attachés op de ambassade, BTC in Brussel voor zover het de uitvoering van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking betreft, de BTC landenkantoren en de overheden in partnerlanden, maar ook de beleidscel van de Minister (Kabinet). Buiten het directe object van evaluatie zijn ook andere actoren van invloed zoals de Inspecteur van Financiën, het Rekenhof en het Parlement. Deze actoren zijn waar relevant en mogelijk in de analyse betrokken, maar het is duidelijk dat zij geen onderdeel van het evaluatie-object zijn, maar als externe factoren invloed uitoefenen. Het gaat vooral om de onderlinge relaties tussen de verschillende actoren die van invloed zijn op het uiteindelijk functioneren en de resultaatgerichtheid van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de evaluatie is opgevat als een **ketenevaluatie** van organisaties, afdelingen, units en instituties die, min of meer **doelmatig**, diensten (aan elkaar) verlenen om tot een kwaliteitsvol eindproduct te komen.

De omvang en de complexiteit van het evaluatieobject noopten tot een goede afbakening en duidelijke keuzes vanaf het begin met betrekking tot welke onderwerpen wel en welke onderwerpen in mindere mate of niet in de evaluatie zouden worden betrokken. De eerste afbakening was al in het bestek aangegeven en betrof de beperking tot de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, de nadruk op organisatorische doelmatigheid en de beperking tot vier landenstudies. In het bestek waren vier landen voor de landenstudies aangegeven, namelijk Congo, Niger, Oeganda en Vietnam. Bij de bespreking van de methodologische nota is besloten Tanzania te kiezen in plaats van Oeganda op basis van een aantal selectiecriteria.

De te selecteren landen voor de veldbezoeken moesten allen behoren tot de partnerlanden van België. Aangezien er net een landevaluatie is uitgevoerd in Bolivia, hoefde er geen land in Latijns-Amerika tot de selectie te behoren. Het lag voor de hand om wel naar een continentale spreiding te streven en het zwaartepunt van de analyse te leggen bij de armste landen. Daarmee vielen de Maghreblanden af. Ook lag het voor de hand om alleen die landen in overweging te nemen die tot de grootste ontvangers van de hulp behoren.

Uiteindelijk zijn de volgende selectiecriteria voor de landenkeuze gehanteerd:

- Tenminste 2 landen die behoorden tot de zes grootste ontvangende landen van totale Belgische ontwikkelingssamenwerking tussen 2002 en 2004;
- Tenminste 2 landen die behoorden tot de zes grootste ontvangende landen van directe bilaterale samenwerking tussen 2002-2004;
- Tenminste één van de partnerlanden uit de prioriteitsregio Grote Meren;
- Tenminste één land in Oost-Afrika en één land in West-Afrika;
- Geografische spreiding: tenminste één land in Azië;
- Mix van hulpmodaliteiten.

Congo¹ is veruit de belangrijkste hulpontvanger van Belgische ontwikkelingssamenwerking. Bovendien zijn de historische relaties van belang en is de uitvoeringsstructuur van de hulp ter plaatse interessant. Vietnam is het enige Aziatische land van de 18 partnerlanden. Niger is het belangrijkste land in West-Afrika voor de Belgische OS, waar sectorale hulp/investeringen belangrijk zijn. Met de keuze voor Tanzania zijn drie van de zes grootste ontvangende landen tussen 2002-2004 afgedekt. Verder geeft Tanzania het meeste geld aan sector support uit, is het een Oost -Afrikaans land en zijn de meeste donoren er vertegenwoordigd, wat van belang is voor het internationale perspectief.

Wat betreft de keuze voor de benchmark-landen was de keuze voor **Duitsland** zeer voor de hand liggend en vanaf het begin duidelijk. Het Belgische model is immers grotendeels op het Duitse model geïnspireerd. Verder bestaat in Duitsland een diversiteit aan uitvoeringsinstanties. Hoewel het in absolute termen natuurlijk meer aan ontwikkelingssamenwerking uitgeeft, behoort Duitsland in relatieve termen tot één van de kleinere donoren (België daarentegen is in relatieve termen één van de grotere donoren, gebaseerd op gegevens van 2003).

De landenstudies zijn uitgevoerd door leden van het kernteam van Ecorys en South Research in nauwe samenwerking met onderzoekers die de betrokken landen goed kenden (zie bijlage 8 voor de namen van alle onderzoekers). De bevindingen van de vier landenstudies zijn integraal in dit rapport verwerkt. Aan het einde van de landenstudies heeft een terugkoppeling plaatsgevonden naar de organisaties ter plaatse. Vervolgens zijn de gezamenlijke bevindingen van de vier landenstudies gepresenteerd aan het technisch comité.

In overleg met het technisch comité is besloten geen afgelijnde keuze voor een tweede benchmark-land te maken. Op relevante onderdelen werden vergelijkingen met andere donoren gemaakt. In de praktijk bleek dat vooral Noorwegen interessant vergelijkingsmateriaal biedt.

1 De Democratische Republiek Congo (DRC) zal in dit rapport steeds als Congo worden aangeduid.

1.7 Methoden

Dossier- en literatuurstudie (zie bijlage 4)

DGOS en BTC:

Een grote hoeveelheid documenten van deze twee structuren waren beschikbaar, waaruit een selectie voor verdere analyse gemaakt is. Het gaat daarbij om de wetten en beleidsnota's, zowel sectorbeleid, themabeleid en landenbeleid, management- en ondernemingsplannen van beide instellingen, evenals verslagen over de implementatie daarvan. Vervolgens ook de beheerscontracten tussen DGOS en BTC en andere afspraken tussen deze beide instellingen, inclusief werkgroepen ter bestudering en wijziging van bepaalde procedures (bijv. de werkgroep verkorting projectcyclus). Tenslotte een serie veelal interne documenten die betrekking hebben op beheer, financiële procedures, monitoring, projectevaluaties, etc;

- Analytische documenten die betrekking hebben op het evaluatie-object. Dit zijn vooral evaluatiestudies zoals de Bolivia evaluatie in opdracht van S0.4, de evaluatie gezondheidszorg in opdracht van D0.4 en een studie naar technische assistentie in opdracht van BTC;

Andere documenten:

Documenten die betrekking hebben op het Belgisch perspectief;

Documenten die betrekking hebben op het internationaal perspectief (mn. de OESO-DAC peer reviews zijn een belangrijke bron van informatie);

Documenten mbt de benchmark-landen;

Algemene literatuur mbt methoden (frame-benadering), en kwaliteitssystemen zoals de ISO-normen, het EFQM (European Fund for Quality Management), en IKOS (Integrale Kwaliteitszorg in Ontwikkelingssamenwerking);

Documenten betreffende de vier geselecteerde partnerlanden.

Interviews (zie bijlage 5)

Interviews zijn een zeer belangrijke bron van informatie geweest. Voor dit soort op organisaties gericht onderzoek gaat het in de interviews niet direct om het achterhalen van feiten, maar juist om het blootleggen van patronen. Daar passen geen gestructureerde vragenlijsten bij, maar zijn wel goede interviewtechnieken en kennis van organisaties en beleidsnetwerken vereist. Het evaluatieteam heeft de bevindingen uit de interviews geanonimiseerd en bevindingen komen niet op individueel niveau, maar slechts op een geaggregeerd niveau aan de orde. Het maken van afspraken voor interviews vormde geen probleem en vrijwel alle geïnterviewden spraken vrijuit.

Werkgroep(en) (zie bijlage 6)

In de diverse landenstudies zijn werkgroepen of focusgroepen georganiseerd o.a. met technische assistenten van BTC in Congo, met partners van ministeries in Niger en met NGOs in Tanzania. Deze workshops hadden vooral tot doel om een aantal thema's te bespreken. Op deze wijze werd niet alleen informatie verzameld, maar konden ook voorlopige bevindingen gevalideerd worden. Tenslotte vond ook in het eindstadium van de evaluatie een workshop met externe deskundigen in Brussel plaats. Ook bij deze workshop werden enkele belangrijke thema's in het onderzoek ter discussie gesteld en was het hoofddoel het valideren van bevindingen.

Internet-enquête onder personeel van DGOS en BTC (zie bijlage 9)

Tenslotte is ook een e-mail enquête onder het personeel met een inhoudelijke taak van zowel DGOS en BTC in Brussel uitgezet, als ook onder de attachés op de ambassades en de BTC landenkantoren. Immers het aantal interviews was noodzakelijkerwijs beperkt en het leek zinvol in het licht van de representativiteit van de bevindingen om alle inhoudelijk betrokkenen in de evaluatie aan bod te laten komen. De respons was ruim 50% (113 van de 216 aangeschrevenen vulden de enquête in, waarvan 59 DGOS respondenten en 54 van BTC). De beantwoording van de enquête is in bijlage 9 opgenomen.

Referentiekader- of framebenadering (bijlage 10)

Aangezien bij deze evaluatie interactieprocessen centraal staan (zie de grafische weergave van het evaluatieobject) is de referentiekader- of framebenadering een geëigende analytische methode van onderzoek². Het gaat er daarbij om dat bij de verschillende actoren de dominante ‘frames’ via interviews en workshops kunnen worden geïdentificeerd. Dat betreft vooral de actoren die in het schema zijn aangegeven, d.w.z. DGOS en BTC, zowel in Brussel als in de onderzoekslanden, en de overheden van de partnerlanden.

De frames spelen intern een rol in de organisaties, maar ook uiteraard in de interactie met andere organisaties. In de literatuur³ worden vier dominante frames onderscheiden:

- Politiek;
- Cultureel (normen en waarden);
- Structureel (formele lijnen);
- Persoonlijk (bijv. resultaatgericht, innovatief, beheersbaar).

Aan de hand van deze gebruikelijke frames zijn tijdens deze evaluatie aangepaste frames ontwikkeld. Het blootleggen en onderkennen van die frames heeft zeer geholpen bij het analyseren van de interactie tussen de diverse actoren en heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de verklaring waarom bepaalde zaken wel werken en andere niet. In bijlage 10 zijn de vier frames weergegeven die wij hebben kunnen onderscheiden in de Belgische ontwikkelingssamenwerking, te weten: het beheersframe, het beleidsframe, het politiek frame en het cultureel frame. Deze frames zijn vastgesteld op basis van de uitgangspunten in de literatuur en aangepast aan het evaluatie-object. In dit eindrapport is er voor gekozen om de organisatieframes niet apart te presenteren, maar als volwaardig onderdeel van de analyse over het functioneren van de actoren en de structuren in de praktijk.

1.8 Grenzen en beperkingen

De evaluatie is in het algemeen volgens plan verlopen, alleen de oplevering van het eindrapport heeft enige vertraging opgelopen, mede door diverse besprekingen met het technische en politiek comité (zie tabel 1.1. en bijlage 7 voor de leden van beide comité's). Het maken van afspraken voor interviews en workshops verliep soepel en vrijwel alle betrokken personen waren zeer open en bereid om alle benodigde informatie te leveren⁴.

² D. Kahneman en A Tversky, 2000, *Choices, Values and Frames*, Cambridge University Press

³ o.a. Ballman en Deal, *Reframing*.

⁴ Tijdens de evaluatie ontstond discussie over de noodzaak om het systeem van controle en toezicht, zowel intern als extern, nader te bestuderen in het licht van de organisatorische doelmatigheid. De direct betrokken actoren bij S04, DGOS en BTC waren van mening dat dit wenselijk zou zijn. De Inspecteur van Financiën (IF) was het hier niet mee eens en

Ook de discussies met het politiek en technisch comité verliepen in een open sfeer en hebben bijgedragen aan de kwaliteit van het eindproduct.

Gezien de nadruk in deze evaluatie op het functioneren van organisaties en op de mate van organisatorische doelmatigheid is de nadruk komen te liggen op kwalitatieve informatie. Volgens de onderzoeksopzet lag het in de bedoeling om naast kwalitatieve informatie ook voldoende kwantitatieve informatie te verzamelen. In de praktijk bleek dit problematisch te zijn. Op algemeen niveau bestaat er een goed overzicht van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, maar gegevens betreffende hulpmodaliteiten per land zijn bijvoorbeeld niet beschikbaar. Ook zijn de kosten van DGOS, een belangrijke indicator voor organisatorische doelmatigheid, niet bekend omdat alleen geaggregeerde cijfers voor de gehele FOD beschikbaar zijn. Dit gebrek aan kwantitatieve informatie heeft ook de reikwijdte van de benchmark en nulmeting beperkt, zodat die eveneens meer kwalitatief dan kwantitatief van karakter zijn.

Noodzakelijkerwijs spelen in een onderzoek naar organisatorische doelmatigheid percepties een belangrijke rol. Door triangulatie van percepties en het gebruik van organisatieframes is getracht om een objectief beeld op te bouwen, waarbij het wel van belang is om recht te doen aan verschillende percepties. De reactie op het gebruik van de organisatieframes is gemengd. Door sommigen werd het als verhelderend beschouwd, terwijl anderen het vonden leiden tot karikaturale beelden. In dit eindrapport zijn de organisatieframes vooral als verklarende factor gepresenteerd.

Een belangrijk element in de beoordeling van organisatorische doelmatigheid is de vertraging in de besluitvorming omtrent projecten en de totale lengte van de projectcyclus, zo kwam uit de verschillende interviews en documenten naar voren. In de landenstudies hebben wij getracht om via de bestudering van minimaal drie projecten per land de belangrijkste factoren voor de vertraging te identificeren en analyseren. Daarbij bleek dat veel van de communicatie niet schriftelijk is vastgelegd en gearchiveerd. De officiële documenten zoals identificatie en formuleringsrapporten, Bijzondere Overeenkomst, etc. bevinden zich wel in de archieven, maar veel van de tussenliggende communicatie ontbreekt veelal.

Hoewel de afbakening van deze evaluatie duidelijk in het bestek is aangegeven, ontstond er behoefte bij het politiek en technisch comité om aan sommige aspecten meer aandacht te geven. Daarbij ging het er vooral om enkele verklarende factoren nader te belichten. Het evaluatie-object, de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, is zeer omvangrijk en complex, maar het bleek noodzakelijk om dit evaluatie-object voldoende in een ruimere context te plaatsen van zowel het internationaal perspectief op ontwikkelingssamenwerking als het perspectief van de Belgische federale overheid (o.a. het systeem van toezicht en controle, Copernicushervorming). Dit heeft enerzijds geleid tot een grotere aandacht voor omgevingsfactoren dan oorspronkelijk was voorzien en heeft positief bijgedragen tot de verklaring van de huidige situatie en de identificatie van verbeteringsmogelijkheden. Anderzijds is deze verbreding wellicht ten koste gegaan van de verdieping. Dit heeft geleid tot enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

beschouwt zijn taken niet als onderdeel van de evaluatie. Toch is de rol van de IF zo goed als mogelijk meegenomen in deze evaluatie.

De directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is niet statisch, maar verandert voortdurend. De opdracht voor deze evaluatie was om de periode vanaf 1999 te analyseren. Daarbij is getracht om de gehele periode voldoende te belichten. Tijdens de evaluatie is gebleken dat de beginperiode van de hervorming zeer moeizaam is verlopen en dat in de loop der jaren verschillende veranderingen zijn doorgevoerd ter verbetering. Het is logisch dat beleidsmakers en verantwoordelijken vooral toekomstgericht zijn en daarom de nadruk leggen op de meest recente periode. Het is daarom van belang om bij lezing van het rapport goed voor ogen te houden dat het oordeel de gehele periode 1999-2005 beslaat en dat dit geen real-time, dat wil zeggen een op de huidige situatie gerichte evaluatie is. Dit betekent dat alle veranderingen die er sinds begin 2006 plaatsgevonden hebben niet door het rapport in rekening gebracht worden. Wel zijn de interviews en enquêtes grotendeels in 2006 afgenomen en dat betekent dat de percepties van de betrokkenen ook de recente situatie weerspiegelen. Uit oogpunt van volledigheid is het derde beheerscontract (KB van 5 augustus 2006) wel in dit rapport genoemd, maar is de inhoud van dit nieuwe contract geen onderwerp van evaluatie.

Tijdens de looptijd van de evaluatie werden verschillende nieuwe voorstellen voorbereid, soms op basis van andere studies of evaluaties. Deze nieuwe voorstellen waaronder een voorstel voor een derde beheerscontract tussen DGOS en BTC vallen expliciet buiten het bestek van deze evaluatie. Het afgelopen jaar zijn ook verschillende studies uitgevoerd, vooral in opdracht van BTC, die moesten leiden tot verbeteringen van het huidige systeem. In enkele van die studies wordt wel naar deze evaluatie verwezen zonder dat er sprake is geweest van verdere afstemming. In de praktijk dreigt dit te leiden tot een wildgroei aan studies, aanbevelingen en voorstellen die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. In dit rapport is getracht om recht te doen aan deze initiatieven, maar het is aan de verantwoordelijken voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking om op basis van de beschikbare gegevens een eigen analyse te maken van de situatie en een heldere lijn voor de toekomst te ontwikkelen.

1.9 Leeswijzer

Dit eindrapport neemt de zes stappen van het analysekader als uitgangspunt voor de opbouw van dit rapport. Na deze inleiding volgt een historisch overzicht dat beschrijvend van karakter is. Vervolgens worden de zes analytische stappen gepresenteerd in zes verschillende hoofdstukken. Een zekere mate van overlap tussen de hoofdstukken is niet te vermijden, omdat de analyse zich beweegt van het centrale naar het decentrale niveau en eerst de wat en hoe-vragen aan de orde komen alvorens de waaromvraag beantwoord kan worden.

2 Historisch overzicht

Dit is een beschrijvend hoofdstuk waarin de belangrijkste kenmerken en ontwikkelingen van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking worden beschreven ten behoeve van de analyse in de latere hoofdstukken.

2.1 Algemene ontwikkelingen

Sinds de crisis in de Belgische OS in de jaren 1995 tot 1997, die uitgebreid in de pers werd besproken en tot de oprichting van een “bijzondere parlementaire commissie” leidde, is er veel gebeurd op het vlak van de directe bilaterale samenwerking. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat de hervorming de algehele coöperatie omvatte, doch deze evaluatie richt zich uitsluitend op de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

De uitgebreide bevraging en documentenstudie van deze bijzondere parlementaire commissie heeft in juli 1997 tot 102 aanbevelingen over de vele aspecten van de werking van de Belgische ontwikkelingssamenwerking geleid. Samengevat hebben de volgende aanbevelingen van de onderzoekscommissie betrekking op het functioneren van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking:

- Er is nood aan de versterking van het beleid en het beleidsinstrument, en er moet een duidelijk omlijnde beleidsvisie opgemaakt worden;
- De doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking moeten gespecificeerd worden en er moet een sectoriële en geografische concentratie gemaakt worden;
- Het concept van medebeheer moet in de praktijk gebracht worden;
- Er moet een wet komen om de continuïteit te waarborgen en een juridische basis te leggen voor de ontwikkelingssamenwerking;
- Het departement ontwikkelingssamenwerking moet zich beperken tot beleidsvoorbereiding, evaluatie en controle;
- Er moet een autonome instantie gecreëerd worden die belast is met de uitvoering van de directe bilaterale samenwerking.

De aanbevelingen van de bijzondere commissie aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de opvolging van de problemen in het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking (ABOS) hebben een opsplitsing van beleidsvoorbereiding en uitvoering tot gevolg gehad. DGIS en vanaf 2003 DGOS (als geïntegreerd onderdeel van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) en BTC (als uitvoeringsorgaan) werden opgericht. Het ontwikkelingsbeleid en de samenwerking tussen deze twee nieuwe instanties werd vanaf dat moment in een aantal nieuwe wetten, koninklijke besluiten en beleids- en strategienota's vastgelegd.

Het overzicht hieronder geeft een samenvatting van de meest relevante ontwikkelingen met betrekking tot de hervorming van de directe bilaterale samenwerking en dient om de bevindingen in de historische context te plaatsen.

Tabel 2.1 Evolutie van de hervorming van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking, 1995 – 2006

Jaar	Algemene ontwikkelingen, wetten, en koninklijke besluiten	DGOS	BTC
1995-1997	Crisis in de Belgische ontwikkelingssamenwerking		
8 juli 1997	Verslag van de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de opvolging van de problemen in het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking	In 1997 benoeming Bijzondere Commissaris	
December 1997	Ministerraad keurt hervorming van ABOS goed		
Eind 1997 / begin 1998		ABOS wordt geïntegreerd in het Ministerie van Buitenlandse Zaken	
21 december 1998	Wet tot oprichting van de Belgische Technische Coöperatie in de vorm van een vennootschap van publiek recht		
1999			Benoeming 1 ^e directeur BTC
1999	Regeringswisseling: vertrek Minister van ontwikkelingssamenwerking Moreels en aantreden van Staatssecretaris Boutmans		
5 mei 1999	Koninklijk besluit houdende instemming met het eerste beheerscontract tussen de Belgische Staat en BTC		
25 mei 1999	Wet van Internationale Samenwerking, incl. besluit het aantal partnerlanden te beperken tot 25 en zich te richten op 5 sectoren en 3 thema's		
2001		Formele oprichting van Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking incl. een Directie Coördinatie	
2000-2003	Copernicushervorming: hervorming en modernisering van de administratie in de richting van een klantvriendelijke dienstverlener		
15 Maart 2001	Programmawet, ter wijziging van de wet van 21 december 1998 tot de oprichting van de BTC (b.v. wijzigingen m.b.t. de gegarandeerde financiering van BTC, versterkte controle vooraf, versoepeling op het vlak van personeelsaanwerving, etc.)		
2002			Benoeming 2de directeur BTC
23 oktober	Koninklijk besluit houdende instemming met het		

Jaar	Algemene ontwikkelingen, wetten, en koninklijke besluiten	DGOS	BTC
2002	tweede beheerscontract tussen de Belgische Staat en BTC		
24 december 2002	Programmawet, die de Belgische Staat verplicht om een solidariteitsnota op te stellen, waarin de regering verduidelijkt welke maatregelen zij voorziet om de 0.7 procent ODA/BNP norm te behalen tot 2010		
Januari 2003		Benoeming Directeur-Generaal DGOS Naamsverandering van DGIS naar DGOS	
2003	Terugbrengen aantal partnerlanden van 25 tot 18		
2003			Benoeming 3 ^{de} directeur BTC
17 februari 2003	Koninklijk besluit over de oprichting van een dienst "Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking" (S0.4)		
April 2003		Managementplan DGOS, reorganisatie waaronder oprichting D0.1 en D0.4	
Juni 2003	Aantreden Minister van ontwikkelingssamenwerking Verwilghen		
Juli 2004	Aantreden Minister van ontwikkelingssamenwerking De Decker		
Juli 2004			Benoeming 4 ^{de} directeur BTC
September 2005	Start evaluatie directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking door Bijzondere Evaluatiedienst S0.4		
19 juli 2006	Derde beheerscontract vastgesteld		

2.2 Wettelijk kader

De Wet van Internationale Samenwerking (25 mei 1999) definieert het algemeen beleidskader voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De Belgische internationale samenwerking heeft als hoofddoel de duurzame menselijke ontwikkeling, te realiseren door middel van armoedebestrijding, op basis van het concept van partnerschap en met inachtneming van de criteria voor ontwikkelingsrelevantie. Om dit te bereiken, legt de Wet vervolgens vast (i) dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich zowel geografisch als sectoraal ging concentreren en (ii) dat aansluiting wordt gezocht bij de basisprincipes van de internationale consensus zoals vastgesteld door het Comité voor Ontwikkelingshulp van de Organisatie voor Economische Ontwikkeling en Samenwerking (OESO-DAC).

Voor elk van de partnerlanden en voor elk van de sectoren en thema's waarin België actief is, is vastgelegd dat strategische nota's moeten worden opgesteld en dat deze minstens eens in

de vier jaar moeten worden geëvalueerd en herzien in het licht van de gewijzigde context van de internationale samenwerking.

De wet tot oprichting van de BTC regelt o.a. de taken, het beheerscontract, de organisatie, de controleprocedures en het financiële beheer van de BTC. Daarnaast leggen de beheerscontracten de bijzondere regels en voorwaarden vast waaronder BTC de taken van openbare dienst vervult die haar door artikelen 5 en 6 van de Wet tot oprichting van de BTC zijn opgedragen. Artikel 5 bepaalt dat BTC de exclusieve bevoegdheid heeft inzake de tenuitvoerlegging, binnen of buiten het grondgebied van België, van taken van openbare dienst inzake directe bilaterale samenwerking met de partnerlanden. Artikel 6 heeft betrekking op aanvullende taken die de minister aan BTC kan toewijzen. Artikel 7 stelt dat BTC tevens taken mag uitvoeren die haar worden toegewezen door alle Belgische, buitenlandse of internationale rechtspersonen van publiek recht, op voorwaarde dat deze taken verenigbaar zijn met de uitvoering van taken van openbare dienst, bedoeld in artikelen 5 en 6 en dat het bod van BTC de wettelijke bepalingen inzake concurrentie respecteert.

In een aantal Koninklijke Besluiten zijn aanvullende zaken vastgelegd zoals het statuut voor de attachés internationale samenwerking, de benoeming van de Bijzondere Evaluator, de beheerscontracten, etc.

De analyse van dit wettelijk kader komt in de volgende hoofdstukken aan de orde.

2.3 De belangrijkste actoren

Minister/ Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking

De minister of staatsecretaris is verantwoordelijk voor het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking en wordt daarin bijgestaan door een beleidscel (voorheen kabinet). De minister / staatsecretaris ondertekent de akkoorden van de Gemengde Commissies. Na goedkeuring door de minister tekent de ambassadeur de Bijzondere Overeenkomst voor elk project. De minister / staatsecretaris speelt dus een heel directe rol in de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking en is niet alleen op macro-niveau maar ook op micro-niveau direct betrokken. België heeft in de periode van 1999 tot 2006 vier ministers/ staatssecretarissen van ontwikkelingssamenwerking gekend. De beleidscel ontwikkelingssamenwerking (kabinet geheten vóór de Copernicushervorming) is één van de vier beleidscellen op de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking.

DGOS

Bij de hervorming was voorzien dat DGIS (vanaf 2003 DGOS) een apart Directoraat-Generaal van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (sinds 2002 federale overheidsdienst) zou worden. DGOS is sinds de reorganisatie in 2003 georganiseerd in vijf directies die zich bezig houden met de verschillende vormen van ontwikkelingssamenwerking. DGOS heeft een beleidsvoorbereidende rol. D1 is de directie verantwoordelijk voor de gouvernementele programma's oftewel de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. D1 is rond zes geografische eenheden (vier voor Afrika, één voor Latijns-Amerika en één voor Azië) georganiseerd. DGOS wordt sinds 2003 ondersteund door een viertal diensten (algemene zaken en secretariaat D0.0, beleidsondersteuning D0.1, database D0.2, budgetvoorbereiding

D0.3 en opvolging en evaluatie D0.4). Tussen 1999 en 2005 werd DGOS (DGIS) door twee personen, één Speciale Commissaris en één directeur-generaal, geleid, terwijl de verantwoordelijkheid voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking sinds 1999 bij dezelfde persoon berust⁵. In bijlage 2 is het huidige organigram van DGOS te vinden.

BTC

BTC is een naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk. De organisatiestructuur van BTC bestaat in grote lijnen uit het Directiecomité en vier Directies (Financiën, Human Resources Management, Geografische Coördinatie en Sectorale en Thematische Expertise) naast een aantal ondersteunende diensten. De grootste recente vernieuwing is de oprichting van de HRM Directie en de optimalisering van de Directie Financiën (o.a. door een grotere regionale benadering). BTC heeft een groot verloop aan directeuren gekend (vier in 6 jaar) en vele reorganisaties die daarmee gepaard gingen. Bijlage 3 toont het huidige organigram van BTC.

Andere actoren

De Minister van Buitenlandse Zaken werkt nauw samen met de Minister/Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking. De directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is het primaat van de tweede. Op het gebied van buitenlands beleid inzake de partnerlanden is afstemming noodzakelijk. Tevens heeft de Minister van Buitenlandse Zaken een belangrijke rol op het gebied van preventie en conflict-beheersing. Bijvoorbeeld over het Belgisch beleid inzake het Grote-Merengebied vindt regelmatig interdepartementaal overleg plaats. De Minister van Buitenlandse Zaken wordt eveneens bijgestaan door een beleidscel.

De Federale Overheidsdienst (FOD) Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft als actieterrein het gehele buitenlands beleid. Het netwerk van Buitenlandse Zaken omvat een 130-tal ambassades, consulaten en vertegenwoordigingen in het buitenland en in België, die door het hoofdbestuur in Brussel worden aangestuurd. Sinds 1999 is DGOS onderdeel van het ministerie. In 2000 wordt het startsein gegeven voor de Copernicushervorming van dit ministerie dat als gevolg van deze hervorming FOD wordt. Tevens wordt een volledige reorganisatie voorzien, waarbij nieuwe Directoraten-Generaal en directies worden gecreëerd. Het Directoraat-Generaal Ontwikkelingssamenwerking is één van de vijf DGs. De Bijzondere Evaluator voor ontwikkelingssamenwerking is één van de diensten gehecht aan de voorzitter van het directiecomité (voorheen Secretaris-Generaal). Het organigram is opgenomen in bijlage 2.

Via de Bijzondere Wet van 16 januari 1989 is een interfederaal korps van **Inspecteurs van Financiën** opgericht die op onafhankelijke wijze rapporteren aan de federale regering of aan die van de gemeenschappen en gewesten waaronder zij ressorteren. Door het Koninklijk Besluit van 28 april 1998 is dit Korps een onafhankelijke dienst geworden in organieke zin dat volledig onafhankelijk is van het federaal ministerie van Begroting. De voogdij van het Korps is toevertrouwd aan een interministeriële Raad, samengesteld uit de federale Ministers van Financiën en Begroting, van vertegenwoordigers van de Gemeenschaps- en

⁵ De verantwoordelijkheid voor de gouvernementele programma's viel voor de reorganisatie onder de brede Directie Coördinatie.

Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke en Franse Gemeenschapscommissies. Het kader omvat een zestigtal Inspecteurs van financiën.

Opdrachten van de Inspecteurs van financiën zijn (KB 16 november 1994)

- budgettair en financieel advies aan de Minister waarbij hij/zij geaccrediteerd is;
- controle van alle verrichtingen van de ordonnancerende ministers of hun gedelegeerden (met uitzondering van de vaste uitgaven, de verrichtingen met weinig belang en de gereguleerde toelagen);
- voorafgaand advies over alle ontwerpen die een akkoord van de Minister van Ambtenarenzaken vereisen zoals het kader, het geldelijk statuut, toelagen,...

Voor wat betreft de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking komt de IF tussen telkens als een overeenkomst de Staat verbindt. In de projectcyclus is dat vóór de bijzondere overeenkomst tussen de Belgische overheid en het partnerland en vóór de uitvoeringsovereenkomst tussen DGOS en BTC (telkens vóór het dossier naar de Minister gaat). De IF waakt over de financiële haalbaarheid van de budgetten die door de Belgische Staat vastgelegd worden. De IF heeft dus als externe actor een heel directe rol die in de volgende hoofdstukken nader aan de orde zal komen.

Het **Rekenhof** is via artikel 180 van de grondwet als collaterale instelling van het parlement aangesteld. Het is belast met de externe controle op de begrotings-, boekhoudkundige- en financiële verrichtingen van de federale Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten, de openbare instellingen die ervan afhangen, en de provincies. In deze zin speelt het rekenhof ook een rol als externe actor in de begroting voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Deze rol staat echter meer op afstand en is minder direct dan die van de Inspecteur van Financiën.

De **NGOs en universiteiten** spelen een belangrijke rol in de indirecte bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Verder geven zij hun mening over de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, maar spelen daarin geen formele rol, maar zijn slechts adviserend in voorkomende gevallen.

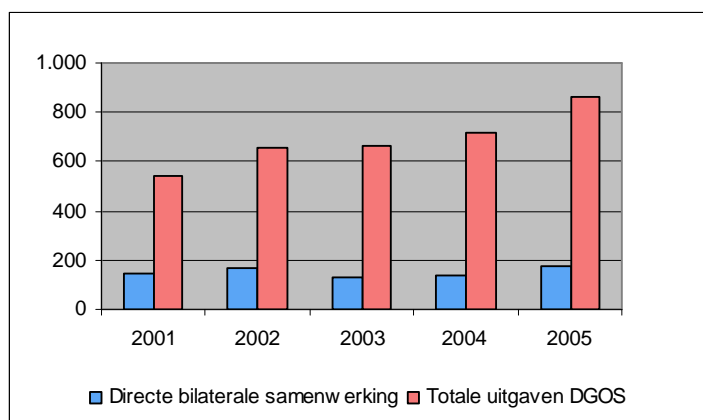
2.4 België temidden van andere donoren

In 2005 bedroeg de totale Belgische overheidshulp (ODA) € 1589 miljoen. België neemt hiermee de 13e plaats in op de lijst van DAC-landen. In relatieve termen (als percentage van het BNI) komt België met een percentage van 0.53% in 2005 op de 6e plaats.

Ongeveer 60% van de totale Belgische overheidshulp wordt door DGOS beheerd. De overige hulp bestaat uit de ODA-uitgaven van Buitenlandse Zaken (uitgezonderd DGOS) en overheidshulp via andere bronnen zoals Gewesten en Gemeenschappen, de Belgische bijdrage aan ODA Europese Commissie en FOD Financiën. Er is sprake van parallelle bevoegdheden van de federale overheden en de gewesten bij de vormgeving en de uitvoering van ontwikkelingssamenwerking in België, waarbij het aandeel van de federale overheid veruit het grootste is. De gewesten dringen aan op verdere defederalisering. Onder andere in de peer reviews van de Belgische ontwikkelingssamenwerking van OESO-DAC wordt negatief geoordeeld over de defederalisering.

De totale ODA-uitgaven van DGOS zijn continu gestegen tussen 1999-2005 van € 569 miljoen in 2000 tot € 864 miljoen in 2005 terwijl de gerapporteerde uitgaven van DGOS voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking van € 135 miljoen in 2000 gestegen zijn tot € 175 miljoen in 2005. Deze cijfers geven geen inzicht in de uitgaven door BTC die een afgeleide zijn van de uitgaven door DGOS, maar daar gaan we in hoofdstuk 4 nader op in. Het aandeel van de directe bilaterale samenwerking is daarmee gedaald van ongeveer 24 % in 2000 tot 20% in 2005.⁶ Problemen in de uitvoering bieden daarvoor een verklaring en komen in hoofdstuk 4 aan de orde.

Figuur. 2.1 Ontwikkeling van de totale uitgaven en de directe bilaterale samenwerking (in miljoen EUR) van DGOS



Bron: www.dgos.be en activiteitenverslag FOD 2005

De geleidelijke verhoging van de totale overheidshulp tot 0,7 % van het BNI in 2010 is opgenomen in de Programmawet (van 24 december 2002) en opnieuw bevestigd in de Federale Regeringsverklaring over het Buitenlands Beleid van juli 2003 en het beleidsplan van Minister De Decker (2004).

De volgende tabel schetst de evolutie van de totale ODA als % van het BNI:

Tabel 2.2 ODA als percentage van BNI België, 1999-2005

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0,30	0,36	0,37	0,43	0,61	0,41	0,53

Bron: Mondiaal Partnerschap voor Ontwikkeling. Eerste vooruitgangsrapport van België 2004

Het aandeel van de totale Belgische ontwikkelingssamenwerking in relatie tot het BNI is gestegen van 0,30 % in 1999 tot 0,53 % in 2005. Hiermee ligt België duidelijk onder de 0,7 % norm, maar boven het OESO-DAC gemiddelde van 0,25 % en de norm van 0,33 % die de lidstaten van de Europese Unie zich gesteld hebben. Bovendien zat België in 2005 boven haar eigen vooropgesteld groeipad van 0,45 %⁷ om tegen 2010 de 0,7 % te halen.

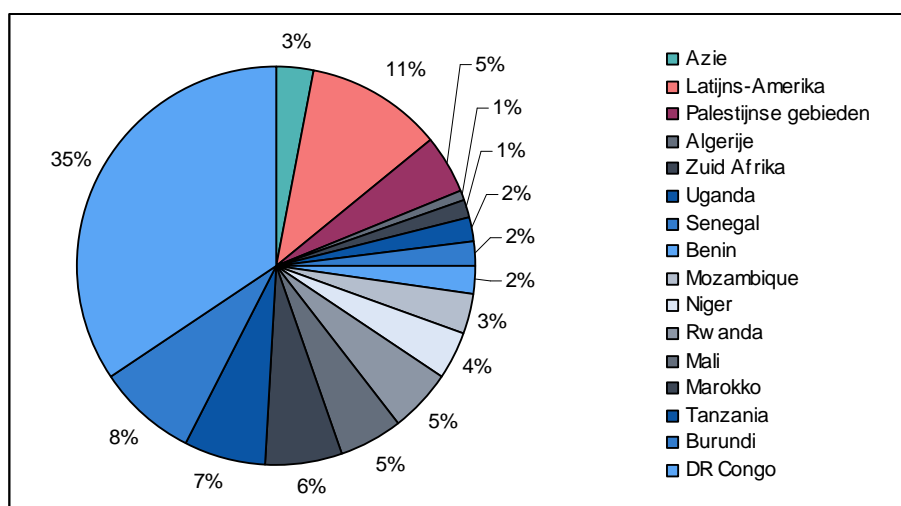
⁶ Gebaseerd op de DGOS Activiteitenverslagen, Activiteitenverslag FOD en de informatie op www.dgos.be.

⁷ Bron: Memorandum van België voorgesteld aan het Development Assistance Committee (Periode 2001 – 2004).

Bij de analyse van de evolutie van deze percentages moet echter rekening gehouden worden met het stijgende aandeel van schuldkijschelding in de Belgische ontwikkelingssamenwerking uitgaven. De operaties van schuldkijschelding worden gedeeltelijk op internationaal niveau afgesproken (door de Club van Parijs en internationale financiële instellingen) en anderzijds door België bepaald, maar de planning is niet eenvoudig. In de periode 1991-2002 vertegenwoordigde schuldkijschelding 5 à 10% van de uitgaven, terwijl dit aandeel sinds 2003 oploopt tot 20 à 30 % van de uitgaven ontwikkelingssamenwerking⁸. Zonder schuldkijschelding zijn de percentages ODA/BNI van de afgelopen jaren: 0,38 % in 2003, 0,41 % in 2004 en 0,41 % in 2005.

In de volgende figuur is de verdeling van de directe bilaterale hulp over de partnerlanden weergegeven.

Figuur 2.2 Verdeling directe bilaterale samenwerking over de 18 partnerlanden, 2004

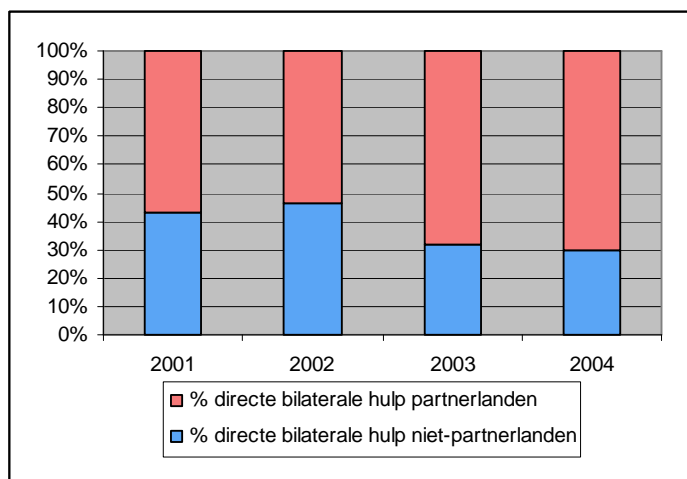


Bron: www.dgos.be

Het Grote-Meren gebied met Congo, Burundi en Rwanda ontvangt ongeveer 50% van de totale directe bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsgelden in 2004. In dat gebied is dus sprake van een heel duidelijke regionale concentratie. De hulp aan andere partnerlanden varieert tussen 1% en 7% van het totaal.

⁸ Jaarrapport over de Belgische Ontwikkelingssamenwerking in 2005 (11.11.11).

Figuur 2.3 Uitgaven directe bilaterale hulp DGOS (exclusief schuldvermindering) in niet-partnerlanden en partnerlanden 2001-2004



De uitgaven voor directe bilaterale hulp aan niet-partnerlanden zijn in de periode 2001-2004 zowel relatief als absoluut afgenomen. Hierbij dient gerealiseerd te worden dat in de periode 1999-2003 er sprake was van 25 partnerlanden; aan 7 partnerlanden diende de hulp afgebouwd te worden. Het aandeel van de uitgaven in de huidige niet-partnerlanden daalde van 48% in 2001 naar 26% in 2004. In 2001 werd nog € 70 miljoen in niet-partnerlanden uitgegeven, in 2004 was dit € 36 miljoen. Wanneer gekeken wordt naar het deel van de directe bilaterale hulp dat daadwerkelijk door DGOS wordt beheerd (exclusief schuldvermindering) is de daling van het aandeel van de niet-partnerlanden kleiner namelijk van 43% in 2001 naar 30% in 2004. Ook het aandeel van de niet-partnerlanden in de totale ODA-uitgaven van DGOS laat een daling zien van 15% in 2001 naar 13% in 2004. Deze cijfers tonen aan dat er sprake is van een aanzienlijke vertraging bij het tot uitvoering brengen van beleidsvoornemens. Op het moment dat een besluit tot concentratie tot een beperkt aantal partnerlanden wordt genomen, zijn al engagements aangegaan. Zoals we in de volgende hoofdstukken zullen zien, neemt het omzetten van engagements in goedgekeurde projecten die tot uitgaven leiden aanzienlijke tijd in beslag. Dit verklaart grotendeels de traag dalende uitgaven in niet-partnerlanden.

De activiteitenverslagen van DGOS geven een indeling naar OESO-DAC sectoren weer, maar er is geen apart overzicht van de sectorindeling voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Het overzicht voor de gehele Belgische coöperatie geeft aan dat niet of nauwelijks gesproken kan worden van sectorale concentratie en de Belgische coöperatie is op een groot aantal sectoren en thema's actief. De laatste jaren wordt in de afspraken met partnerlanden in een aantal gevallen gestreefd naar een bepaalde sectorconcentratie. Echter de doorwerking van deze afspraken, die niet voor alle partnerlanden gelden, in uitgavencijfers zal ook nog veel tijd in beslag nemen.

In het kader van deze evaluatie is getracht om na te gaan of er sprake is van sectorale concentratie die te herleiden is tot de in Wet op de Internationale Samenwerking genoemde sectoren. Dit blijken echter containerbegrippen te zijn en verschillende OESO-DAC codes kunnen bij de vijf sectoren worden ondergebracht. De recente DGOS database voor monitoring en de DGOS rapportages gaan niet uit van een verdeling van de hulp over de in

de wet genoemde sectoren en thema's. Een grove inventarisatie op basis van het bestaande cijfermateriaal voor 2004 en 2005 geeft het volgende aan:

De uitgaven directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking per sector fluctueren aanzienlijk van jaar tot jaar (bijv. in 2004 bedroegen de uitgaven voor basisinfrastructuur € 26 miljoen en in 2005 € 80 miljoen);

De sectoren onderwijs, gezondheid en voedsel zijn de belangrijkste hoofdsectoren.

3 Beleid en strategie (stap 1)

In dit hoofdstuk komen de verschillende onderdelen van het beleid aan de orde. De nadruk ligt hier op het formele beleid zoals dat in verschillende beleids- en strategiedocumenten gepresenteerd is. De operationalisering van het beleid wordt kort aangeduid, maar komt uitgebreider aan de orde in het op de praktijk gerichte hoofdstuk 5.

3.1 Algemeen beleidskader

Eén van de vier aanbevelingen uit het Verslag van de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de opvolging van de problemen in het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking was de versterking van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. Hierbij lag de nadruk vooral op een verduidelijking van het Belgisch ontwikkelingssamenwerking beleid gepaard aan een geografische en sectorale concentratie, maar ook op het streven naar meer transparantie en systematisch overleg over de beleidsdoelstellingen tussen de verschillende actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

De Wet op de Internationale Samenwerking geeft aan dat er strategienota's voor de in de wet genoemde sectoren, thema's en landen ontwikkeld dienen te worden. Daarnaast bestaan er algemene beleidsnota's van de verschillende Staatssecretarissen/Ministers van Ontwikkelingssamenwerking. De tabel hieronder geeft een overzicht van de verschillende tijdstippen van goedkeuring van de verschillende nota's.

Tabel 3.1 Strategienota's

	Strategienota's zoals genoemd in de Wet betreffende de Belgische internationale samenwerking	Goedgekeurd
Partnerlanden	Landennota's (momenteel voor 13 van de 18 concentratielanden goedgekeurd ⁹)	Grotendeels 2002
Sector 1	Basisgezondheidszorg, met inbegrip van reproductieve gezondheidszorg	augustus 2002
Sector 2	Onderwijs en vorming	september 2002
Sector 3	Landbouw en voedselzekerheid	mei 2002
Sector 4	Basisinfrastructuur	september 2002
Sector 5	Maatschappijopbouw	juli 2002
Thema 1	Gelijke rechten en kansen voor vrouwen en mannen	mei 2002
Thema 2	Leefmilieu	september 2002
Thema 3	Sociale economie	november 2002
Thema 4	Kinderrechten	mei 2005

⁹ In juni 2006 bestaat er geen goedgekeurde landennota voor Algerije, Benin, Marokko, Mozambique en Niger.

	Strategienota's zoals genoemd in de Wet betreffende de Belgische internationale samenwerking	Goedgekeurd
(nieuw)		
Beleidsnota	"Kwaliteit in Solidariteit: Partnerschap voor Duurzame Ontwikkeling", Beleidsnota van Staatssecretaris E. Boutmans	4 april 2000
Beleidsnota	Ondernemen tegen armoede en voor ontwikkeling, beleidsnota van Minister M. Verwilghen	12 mei 2004
Beleidsplan	De algemene beleidslijnen van het departement ontwikkelingssamenwerking, beleidsplan van Minister De Decker	15 oktober 2004
Beleidsnota	De Belgische bijdrage aan de wereldwijde strijd tegen hiv/aids	maart 2006

Bron: www.dgos.be

In zijn beleidsnota (2000) duidde Staatssecretaris Boutmans aan dat voor het eerst in de geschiedenis van de Belgische ontwikkelingssamenwerking de overheid op zo brede schaal strategieën heeft opgesteld en voor het eerst ook werden deze intern én extern besproken met een veelheid van actoren. Reeds in 2000 werden er vragen gesteld over het gebrek aan kruisbestuiving tussen de sectoraal/thematische strategienota's en de landennota's.

Het beleidsplan van Minister De Decker (15 oktober 2004) vermeldt dat het de bedoeling is om in elk land de hulp te concentreren op een beperkt aantal sectoren, waarin de Belgische ontwikkelingssamenwerking een belangrijke rol kan spelen. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van meer programmafinanciering, eerder dan projectfinanciering. Aan deze beleidsintenties zijn echter geen concrete verbintenissen verbonden zoals een maximum aantal sectoren per partnerland, aandeel projectfinanciering t.o.v. totaal budget directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, etc. Het beleidsplan van Minister De Decker legt verder vooral nadruk op de verbetering van de kwaliteit en de doeltreffendheid van de hulp.

Ook heeft België een aantal internationale verklaringen ondertekend. De belangrijkste engagementen voor ontwikkelingssamenwerking worden hieronder samengevat:

Tabel 3.2 Engagements van de Belgische Staat op internationaal vlak

Niveau	Engagement	Jaar
VN	Verklaring van de Millennium Doelstellingen	2000
VN	Ministeriële Conferentie van de Wereldhandelsorganisatie in Doha over handel en ontwikkeling	2001
VN	Wereldconferentie van Durban tegen racisme	2001
VN	Monterrey consensus over ontwikkelingsfinanciering	2002
VN	Actieplan van Johannesburg over duurzame ontwikkeling	2002
OESO-DAC	OESO -DAC richtlijnen voor armoedebestrijding	2001
OESO -DAC	Verklaring over de bevordering van de coherentie van de beleidslijnen	2002
OESO -DAC	Verklaring van Rome over harmonisatie van de hulp	2003
OESO -DAC	Verklaring van Parijs over harmonisatie en doeltreffendheid van de hulp	2005
OESO -DAC	Hanoi Core Statement	2005
EU	Maastricht Treaty	1992
EU	Akkoorden van Cotonou	2003
EU	Conclusies van de top van Barcelona	2002

Bron: DGOS, Managementplan, 2003.

De OESO-DAC richtlijnen voor armoedevermindering (2001) en de MDGs (2000) staan centraal als referentiekader voor de uitwerking van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Deze richtlijnen geven, in samenhang met de OESO-DAC richtlijnen voor donorharmonisatie (2003), een leidraad voor de principes die ten grondslag liggen aan een doelmatige en doeltreffende ontwikkelingssamenwerking. België legt hierbij bijzondere nadruk op principes zoals armoedebestrijding, partnerschap, beleidscoherentie, beleidsrelevantie, afstemming en harmonisatie. Zowel de algemene beleidsnota's, het managementplan van DGOS (2003) als de ondernemingsplannen van BTC gaan uit van deze principes.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat sinds het einde van de jaren 90 de ontwikkelingssamenwerking in internationaal perspectief vrij grote veranderingen heeft ondergaan. Die veranderingen gaan in de richting van meer zeggenschap voor partnerlanden, betere coördinatie, donorharmonisatie en nieuwe hulpvormen zoals budgetsteun. In de Verklaring van Parijs (2 maart 2005) zijn die principes neergelegd, maar ook eerdere initiatieven en verklaringen gingen in dezelfde richting. Opvallend is dat ook ontwikkelingslanden zelf initiatieven nemen zoals Vietnam dat de Hanoi Core Statement opstelde dat een 'vertaling' is van de Verklaring van Parijs voor de Vietnamese situatie.

De beleidsvisie van België op *armoedebestrijding* wordt uitgewerkt in de beleids- en strategienota's. De recent uitgebrachte voortgangsrapportage met betrekking tot MDG 8 "Mondiaal *Partnerschap* voor Ontwikkeling" beschrijft de inspanningen die België tot nu toe heeft geleverd om de millenniumdoelstellingen te bereiken. Één leidend strategisch document bestaat echter niet.

Uit de analyse blijkt dat het Belgisch ontwikkelingssamenwerking beleid formeel grotendeels bij de internationale consensus aansluit. De OESO-DAC peer review van 2001 geeft aan dat het beleid van België op het gebied van armoedebestrijding nog weinig geoperationaliseerd is. De peer review van 2005 is aanmerkelijk positiever en prijst het streven naar de 0.7 % norm, het concentratiebeleid op een beperkt aantal landen en sectoren en de aandacht voor Minst Ontwikkelde Landen. Wel vraagt deze peer review om meer aandacht voor transversale thema's.

Tevens geeft de laatste peer review aan dat meer aandacht aan beleidscoherentie kan worden besteed, dat wil zeggen de samenhang tussen het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en andere beleidsterreinen. In het Grote Meren gebied, met name Congo, is daartoe een aanzet gegeven en een interministerieel regulier overleg is ingesteld, maar dit betreft vooral de lopende zaken en minder de strategische afstemming. De peer review geeft aan dat meer interministeriële consultatie nodig is alsmede de aanstelling van specialisten om dit te bewerkstelligen. Ook is in de veldstudies met uitzondering van Congo niet gebleken dat beleidscoherentie een belangrijk thema op de agenda is. Ontwikkelingssamenwerking is vooral de zaak van de gespecialiseerde instituten en de samenhang met andere beleidsterreinen is gering of ontbreekt. In Congo, waar België één van de belangrijkste donoren is, wordt wel meer aandacht besteed aan de coherentie tussen ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, algemeen buitenlands beleid, handelsbeleid en veiligheidsbeleid, maar is er volgens de direct betrokkenen nog ruimte voor verdere verbetering. Het thema beleidscoherentie lijkt nog relatief nieuw te zijn voor de Belgische

ontwikkelingssamenwerking, maar is in het kader van deze evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking niet nader onderzocht.

Uit het overzicht is duidelijk dat de contouren voor het beleidskader in de Wet op de Internationale Samenwerking van 25 mei 1999 zijn aangegeven. Op dat moment was de context voor internationale samenwerking echter duidelijk anders dan momenteel. Na 1999 is er geleidelijk meer aandacht gekomen voor thema's zoals donorcoördinatie, harmonisatie, afstemming, *ownership*, nieuwe hulpmodaliteiten, etc. Deze thema's komen niet in de wet aan de orde. Ook de keuze en benaming van sectoren en thema's ondergaat een verandering in de tijd. Betrokkenen zowel binnen DGOS als BTC stellen dan ook ter discussie of dit wettelijk kader nog voldoet en of het raadzaam is de grote lijnen voor een beleidskader wel in een wet vast te leggen, omdat immers een wet moeilijk te veranderen is. Aan sommige onderdelen van de wet wordt ook niet de hand gehouden. Zo is vastgelegd dat de strategienota's voor vier jaar gelden en dan geëvalueerd dienen te worden alvorens nieuwe nota's worden opgesteld. Slechts de sectornota gezondheidszorg is geëvalueerd in 2005 en er wordt betwijfeld of een nieuwe nota zinvol is. De thema-evaluatie van de sector 'Onderwijs en vorming' is gestart in 2006 met de bedoeling de strategienota voor deze sector aan te passen in 2007). Andere evaluaties van strategienota's zijn nog niet gepland.

In hoofdstuk 2 is reeds aangegeven dat de minister ondersteund door zijn beleidsceel verantwoordelijk is voor het beleid en DGOS een beleidsvoorbereidende rol heeft. In de praktijk betekent dit dat de strategienota's door DGOS zijn voorbereid en na goedkeuring door de minister aan het parlement zijn voorgelegd. De minister ondertekent ook de Indicatieve Samenwerkingsprogramma's (ISPs) die per land in de Gemengde Commissie worden afgesloten. In deze evaluatie ligt de nadruk niet zozeer op de analyse van het formele beleid, maar met name op de operationalisering van het beleid en de samenhang tussen de verschillende beleidsnota's. Dit komt in de volgende paragrafen en in hoofdstuk 5 aan de orde.

3.2 Sector- en themabeleid

Naar aanleiding van de Wet op de Internationale Samenwerking van 25 mei 1999 is België begonnen om een geografisch en sectoraal concentratiebeleid te voeren. In de praktijk zijn de landen-, sector- en themanota's die volgens de Wet van de Belgische Internationale Samenwerking opgesteld moeten worden gemiddeld pas drie jaar na het ingaan van de wet opgesteld. Sommigen daarvan, namelijk vijf van de 18 landennota's zijn tot op heden nog niet goedgekeurd. De vijf sector- en drie themanota's zijn eveneens pas in 2002 goedgekeurd. Met betrekking tot het nieuwe sectoroverschrijdend thema "Kinderrechten" is in mei 2004 een nota opgesteld en in mei 2005 door de senaatscommissie Buitenlandse Zaken goedgekeurd. De recent uitgebrachte voortgangsrapportage met betrekking tot MDG 8 "Mondiaal *Partnerschap* voor Ontwikkeling" beschrijft de inspanningen die België tot nu toe heeft geleverd om de millenniumdoelstelling nr. 8 te bereiken.

Strategienota Basisgezondheidszorg

In 2005 is de gezondheidszorg geëvalueerd ¹⁰ in opdracht van de interne evaluatiedienst van DGOS D02. Dat is dan ook de reden dat aan deze sector meer aandacht wordt besteed in dit evaluatierapport. Deze evaluatie neemt als uitgangspunt de strategienota basisgezondheidszorg van 2002.

Strategienota Basisgezondheidszorg

Voor de Belgische internationale samenwerking is gezondheidszorg een universeel recht en een middel tot armoedebestrijding. De diepere oorzaken van de snelle verspreiding van HIV/aids zijn armoede en de ongelijke machtsverhoudingen tussen man en vrouw. Welvaart verbetert enerzijds de gezondheid en anderzijds is gezondheidszorg een krachtig middel om armoede te voorkomen en de bestaande armoede in te dijken.

De nota onderschrijft de noodzaak tot solidaire samenwerking gestoeld op wederzijds vertrouwen, transparantie en lokaal ownership. België erkent dat de staat van het partnerland de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor de gezondheidszorg van zijn burgers. De regering is dus verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een systeem dat de gezondheid van zijn bevolking optimaal verbetert, dat rechtvaardig is, dat beantwoordt aan de gewettigde verlangens van zijn bevolking en dat rekening houdt met de culturele en sociale diversiteit van zijn bevolking. België wil dit voogdijchap bevorderen door het ondersteunen van (i) het beleid, (ii) een coördinatie van de hulp via Sector Wide Approaches (SWAp), (iii) de aanpassing en naleving van regelgeving, (iv) een multisectorale samenwerking, en (v) het gericht gebruikmaken van informatiesystemen.

Op vraag van het partnerland en met respect voor het ownership, is de Belgische Samenwerking bereid het ministerie van Gezondheid en andere relevante ministeries te ondersteunen bij de formulering van het gezondheidsbeleid, en dit vanuit een langetermijnvisie waarin de doelstellingen, de prioriteiten en de strategieën worden gedefinieerd, en bij de tenuitvoerlegging en budgettering ervan.

De evaluatie stelt vast dat deze strategienota relevant is en aansluit bij de internationale consensus. Het probleem betreft niet de formulering van de nota, maar de operationalisering in de praktijk. Veel van de betrokkenen, d.w.z. attachés op de ambassades, technisch assistenten van gezondheidszorgprojecten en partners, blijken de nota niet te kennen. Er blijkt geen duidelijk verband te bestaan tussen de nota en ISPs en identificatie- en formuleringsrapporten. De evaluatoren stellen dat de nota niet functioneert als leidraad voor het handelen. Vervolgens wordt de vraag gesteld wat dan de functie is van een dergelijke sectornota basisgezondheidszorg? Wat is de rol van een dergelijke nota wanneer in de context van een partnerland waar een sectorale benadering door de overheid in samenwerking met donoren een gezamenlijk sectorbeleid en plan van aanpak wordt ontwikkeld? Deze vraag is niet alleen relevant voor de basisgezondheidszorg, maar ook voor de andere sectoren.

3.3 Landenbeleid

De principes van het geografisch concentratiebeleid zijn aangegeven in de Wet op de Internationale Samenwerking en vervolgens verder uitgewerkt in de beleidsnota van Staatssecretaris Boutmans “Kwaliteit in Solidariteit: Partnerschap voor Duurzame Ontwikkeling” van april 2000 waarbij 25 concentratielanden worden vastgelegd voor de directe bilaterale hulp. Vervolgens wordt eind 2003 een voorstel van Minister van

¹⁰ Alter, Hera, ETC, Evaluation du secteur de la santé de la coopération belge, Novembre 2005

Ontwikkelingssamenwerking Verwilghen goedgekeurd om het aantal concentratielanden terug te brengen tot 18. Vertrekkende vanuit de 25 concentratielanden werd absolute prioriteit gegeven aan Centraal-Afrika (Democratische Republiek Congo, Rwanda en Burundi), de armoedegraad in de betrokken landen (Human Development Index van de UNDP), de wenselijkheid om in elk continent aanwezig te blijven en om tot een reële concentratie van middelen te komen. Bij de selectie zouden de volgende criteria gehanteerd zijn:

- de omvang van de Belgische samenwerking met de betrokken landen;
- het Belgisch aandeel in de totale bilaterale hulp aan het land;
- de ervaring bij het identificeren, formuleren en uitvoeren van projecten;
- de kwaliteit van de dialoog met het betrokken land;
- de kwaliteit van de coördinatie met de andere donors.

Van de 18 partnerlanden behoren er 10 tot de zgn. MOL (Minst Ontwikkelde landen). Voor 13 van de huidige 18 partnerlanden zijn strategienota's opgesteld. Verder zijn er nog strategienota's opgesteld voor 3 niet-partnerlanden (Laos, Ethiopië en Burkina Faso).

In de praktijk staat in de meeste partnerlanden de invulling van het beleid op het niveau van de partnercomitéstructuur (de Gemengde Commissies en het partnercomité) centraal. De hieruit voortvloeiende Indicatieve Samenwerkingsprogramma's (ISP) bepalen dan ook de invulling van het beleid op landenniveau. Deze programma's zijn vaak gebaseerd op de PRSPs van de betreffende landen. In Congo is dit (nog) niet het geval, omdat er een voorlopige regering is.

Het evaluatierapport Bolivia ¹¹ in opdracht van S04 gaf al een eerste indicatie over het functioneren van de beleidsvoorbereiding op het niveau van het partnerland. België is nog één van de weinige donorlanden die werkt met een Gemengde Commissie. De meeste donorlanden hebben deze vorm van overleg afgeschaft en vervangen door verschillende meer reguliere vormen, zowel bilateraal als gezamenlijk met andere donoren in het kader van begrotingssteun en/of sectorsteun. Meerjarige landenstrategieën al dan niet aangevuld met jaarplannen vormen het beleidskader voor veel donoren. De Bolivia-evaluatie constateert dat ondanks enkele potentiële voordelen het systeem niet goed functioneert. In de praktijk is het systeem in Bolivia erg rigide en bestaat er geen relatie van gelijkwaardigheid tussen de partners, hetgeen versterkt wordt door de sterke mate van centralisatie van het Belgische systeem. Het grootste probleem betreft echter het tijdig naleven van de gemaakte afspraken die zijn vastgelegd in de ISPs wat grotendeels wordt bemoeilijkt door trage besluitvorming aan Belgische zijde.

Ook in de landenstudies in het kader van deze evaluatie is het landenbeleid nader geanalyseerd. De meer uitgebreide bevindingen worden gepresenteerd in hoofdstuk 5 waar het functioneren in de praktijk aan de orde komt. Enkele belangrijke bevindingen betreffende het landenbeleid willen we hier al presenteren:

De minister/staatssecretaris bereidt de keuze van de partnerlanden voor, terwijl het besluit voor de definitieve keuze van de partnerlanden wordt genomen door de Ministerraad. De minister/staatssecretaris heeft ook een rol in de opstelling van de ISPs en op deze wijze ook in de selectie van projecten;

¹¹ South Research, CEP, SAX, Lumière et ombres sur la coopération entre la Belgique et la Bolivie, 1992-2004. Leçons pour l'avenir, Octobre 2005.

De attaché speelt een belangrijke rol bij de voorbereiding van de ISPs en kan daar belangrijke invloed op uitoefenen;

De relatie tussen landenstrategienota's en ISPs varieert van land tot land. In de meeste gevallen spelen de landenstrategienota's geen rol voor wat betreft de selectie van projecten en programma's en is dus de operationele waarde beperkt;

De omvang en de kwaliteit van de ISPs varieert. In de meeste ISPs worden vier of meer sectoren genoemd en worden geen geografische keuzes binnen het land genoemd.

3.4 Beleid rond nieuwe hulpmodaliteiten

België streeft er naar om meer begrotingssteun ter ondersteuning van meerjarenprogramma's te geven. Dit betreft zowel algemene begrotingssteun als vormen van basket funding voor sectorsteun. Er is geen beleidsnota inzake nieuwe hulpmodaliteiten. Wel is er een werkgroep begrotingshulp in het leven geroepen (bestaande uit vertegenwoordigers van DGOS en BTC), die een kader heeft ontwikkeld over hoe België begrotingshulp definieert, wanneer het relevant is, welke criteria de Belgische ontwikkelingssamenwerking zal hanteren en welke beheersprocedures gevolgd zouden moeten worden om een dossier begrotingshulp tijdig te laten goedkeuren. Ook zijn de voorwaarden voor goed beheer van begrotingssteun besproken, zoals de ondersteuning van begrotingssteun door een programma van institutionele versterking, verantwoording van begrotingssteun, systematische evaluatie van dit instrument, etc. Dit vademecum is begin 2005 goedgekeurd door de Minister.

Het vademecum sluit duidelijk aan op de criteria die gebruikt worden door andere donoren bij de beslissing om begrotingssteun te geven. Het is ook een weerspiegeling van het besef dat de bestaande samenwerkingscyclus niet langer aan de uitdagingen van nieuwe hulpmodaliteiten voldoet (bv. een begrotingshulpdossier hoeft niet langer afzonderlijk ter goedkeuring aan de Minister van Begroting voorgelegd te worden). Het vademecum beschrijft vooral *wanneer* begrotingshulp gegeven kan worden (met name relevantie en beslissingscriteria) en *hoe* begrotingshulp aan de donorzijde *beheerd* moet worden. Het gaat echter niet in op de vraag *of* België als kleine donor überhaupt begrotingssteun zou moeten geven en alleen in beperkt mate op de vraag *in welke vorm* dit zou moeten gebeuren (algemene vs. sectorale begrotingssteun; of in samenhang met andere hulpmodaliteiten).

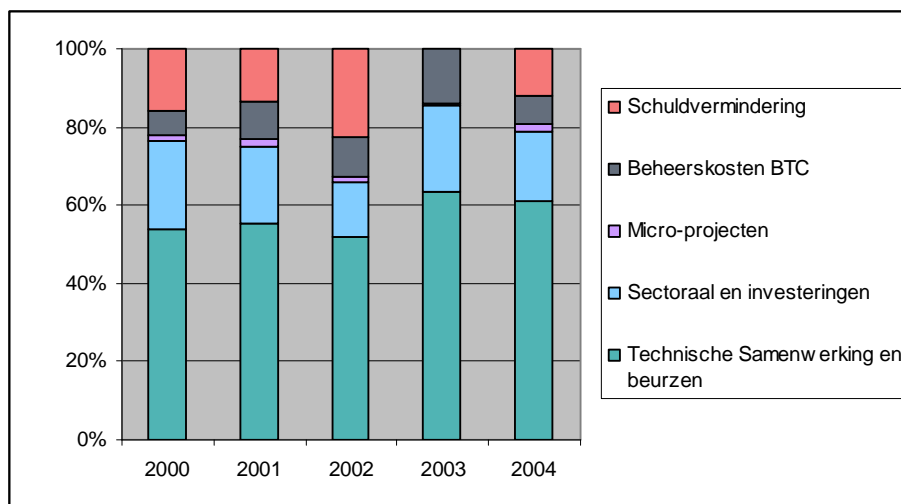
In een eerste stadium zal het grootste gedeelte van de Belgische begrotingshulp bestaan uit sectorale begrotingssteun en wil men begrotingshulp passen in de "specialisatie" waarvoor België in overleg met het betrokken partnerland heeft gekozen. Algemeen beleid over waar België naartoe wil in het licht van de ontwikkelingen rond de nieuwe hulpmodaliteiten – zowel kwantitatief in financiële termen als ook kwalitatief in termen van beleidsdialoog – en in relatie tot bestaande hulpmodaliteiten wordt niet uiteengezet.

De lange termijn strategie rond capaciteitsversterking op het gebied van de nieuwe hulpmodaliteiten is nog gebrekkig. Bij BTC is de strategie rond de ontwikkeling van nieuwe hulpmodaliteiten verder uitgewerkt in het recente Ondernemingsplan 2006. Capaciteitsopbouw is essentieel want begrotingssteun, SWAPs en basket funding zijn niet alleen nieuwe financieringsmodaliteiten maar bieden ook mogelijkheden voor een heel intensieve beleidsdialoog met het partnerland. Vertegenwoordigers op het niveau van het partnerland, zowel aan donorzijde als bij het partnerland, worden dus meer en meer gevraagd

om kennis te hebben van de sectoren, landen, thema's en openbare financiën om constructief deze beleidsdialoog te kunnen voeren.

Begrotingssteun maakt in 2005 10-15% van het geheel uit, maar een duidelijke becijfering van dit aandeel is niet mogelijk, omdat de gepubliceerde cijfers geen eenduidige splitsing toelaten. Duidelijk is wel dat het aandeel geleidelijk zal toenemen, met name van basket funding.

Figuur 3.1 Verdeling hulpmodaliteiten directe bilaterale samenwerking, 2000-2004



Bron: www.dgos.be

De OESO DAC Peer Review (2005) vermeldt dat België een driejarig pilootproject heeft opgestart met als doel tegen 2009 tussen 15% en 20% van z'n bilaterale hulp als begrotingshulp te realiseren ¹². In de landenstudies is de uitvoering van het beleid op dit terrein nader onderzocht en de bevindingen komen in hoofdstuk 5 naar voren.

De vraag is natuurlijk relevant in hoeverre het beleid ten aanzien van nieuwe hulpmodaliteiten bekend en operationeel is. Bijna 2/3 van de respondenten van de enquête vindt (eerder) niet dat een degelijk kader ontwikkeld is voor wat betreft de keuze van hulpmodaliteiten (steun in de vorm van projecten, programma's, SWAP, algemene budgetsteun, etc.), terwijl ruim één derde eerder wel akkoord is (zie vraag 6.5; bijlage 9). Een overweldigende 89 % van de respondenten is van mening dat de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking in de toekomst de veranderde internationale context meer als uitgangspunt voor het beleid moet nemen om efficiënter te worden (vraag 10.5, bijlage 10). Het thema van de operationalisering van het beleid wordt aan de hand van de landenstudies verder uitgewerkt in hoofdstuk 3. Het volgende voorbeeld uit Niger dient als illustratie van de problematiek. Bij navraag in Niger bleek dat het vademecum voor budgetsteun (de versie die ontwikkeld is door de gemengde werkgroep DGOS-BTC in 2005) niet gekend was door de attaché adjoint (verantwoordelijk voor het politieke aspect van de beleidsdialoog) noch

¹² OESO Building Partnerships for Progress 'Belgium (2005), DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations' februari 2006, pag. 5.

door de resrep van BTC, noch door de technische adviseur voor het basketfund voor het onderwijs waar België in deelneemt.

3.5 Coördinatie, coherentie en harmonisatie

België heeft de Verklaring van Parijs (maart 2005) onderschreven die als doel heeft de effectiviteit van donorhulp te verbeteren door:

- Eigenaarschap: het uitoefenen van effectieve controle door de partnerlanden op ontwikkeling, beleid en de coördinatie van de ontwikkelingsacties;
- Alignment: donorlanden baseren hun ondersteuning op de ontwikkelingsstrategie van het partnerland;
- Harmonisatie van de hulp tussen de donorlanden, grotere transparantie en collectieve actie;
- Resultaatgerichte samenwerking d.m.v. een goed beheer van de middelen en resultaatgerichte beslissingen;
- Wederzijdse en resultaatgerichte toerekenbaarheid van en tussen donors en partners.

Voor elk van die doelstellingen zijn vooruitgangsindicatoren geformuleerd.

De principes van *afstemming* en *harmonisatie* zijn nog niet op het niveau van de beleidsmakende instanties verder uitgewerkt in een aparte beleids-/strategienota. In het beleidsplan van Minister De Decker werd verwezen naar een actieplan dat DGOS aan het opstellen is om deze harmonisatie te bevorderen in nauwe samenwerking met OESO-DAC. De status van deze inspanning is niet bekend. BTC heeft ondertussen een eerste poging gewaagd om de consequenties van de principes van harmonisatie en afstemming op de uitvoering van de activiteiten van BTC verder te analyseren en knelpunten te identificeren aan de hand van de situatie in Vietnam (november 2005). Daar is tot op heden niet veel mee gedaan. Zowel de inhoud als het proces hebben tot irritatie bij DGOS geleid.

Formeel reflecteert het Belgisch OS beleid in grote lijnen de internationale consensus en gerelateerde principes. In de praktijk heeft dit geleid tot andere hulpmodaliteiten en het zoeken van aansluiting bij PRSP en dergelijke. In de landenstudies is dit nader bestudeerd (zie hoofdstuk 5). Een gedetailleerde analyse van de impact van de internationale akkoorden op het beleid en de procedures van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en een vertaling naar eigen strategienota's heeft echter nog niet plaatsgevonden. In verschillende publicaties, o.a. de Bolivia-evaluatie maar ook de OESO-DAC peer reviews wordt gewezen op de relatie tussen het nastreven van coördinatie en harmonisatie en de mate van centralisatie bij de verschillende donoren. België heeft een sterk gecentraliseerd systeem (zie ook hoofdstuk 4) en dit staat op gespannen voet met sommige onderdelen van de nieuwe internationale consensus. Deze spanning wordt ook in Brussel onderkend en in 2006 heeft het directiecomité een discussienota betreffende decentralisatie in het kader van ontwikkelingssamenwerking opgesteld. Daarover zijn nog geen besluiten genomen.

De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking wordt gekenmerkt door een bepaalde mate van deconcentratie doordat een belangrijk deel van het voorbereidende werk in alle fasen van de samenwerkingscyclus aan de attaché en BTC worden toevertrouwd. De meeste beslissingen daarentegen worden door de minister genomen na voorbereiding op de hoofdzetel. Slechts twee beslissingen, namelijk over de wijzigingen in het budget van de

interventies in uitvoering en over de inschrijvingen op Studiefondsen, werden gedeeltelijk gedecentraliseerd. In België moet elke studie voor advies voorgelegd worden aan de inspectie (cfr. KB van 16.11.1994, subsidies vanaf 25.000 euro). Deze verplichte ex-ante controle maakt decentralisatie uiteraard moeilijk. Het FOD Directiecomité stelt dat een aantal aanpassingen om decentralisatie mogelijk te maken vrij gemakkelijk kunnen worden doorgevoerd zoals de verhoging van de bestaande financiële plafonds. Verdere stappen in de decentralisatie zoals bevoegdheidsdelegatie aan de Attachés, een directe link tussen Attaché en de Inspectie van Financiën en een manier waarop de Hoofdzetel meer ex-post in plaats van ex-ante kwaliteitscontroles uitvoert op de interventies zullen meer tijd in beslag nemen. In 2006 zijn enkele ideeën voor verandering van de ex-ante controle besproken, maar deze vallen buiten het bestek van deze evaluatie.

Verder blijkt uit de interviews dat in het bijzonder principes als afstemming en harmonisatie in de praktijk tot implementatieproblemen in het huidige beheerssysteem kunnen leiden. Enkele voorbeelden hieronder zullen dit verduidelijken:

Afstemming houdt ook meer previsibiliteit van de Belgische hulp richting het partnerland in. Door vertragingen die in de praktijk optreden is de previsibiliteit problematisch zoals o.a. in de Bolivia-evaluatie wordt vastgesteld;

In het huidige beheerscontract staat een projectmatige en administratief beheersmatige aanpak centraal (zie ook hoofdstuk 4). De internationale consensus en de daaraan gekoppelde nieuwe hulpmodaliteiten gaan in de richting van meer flexibiliteit en resultaatgerichte sturing van ontwikkelingssamenwerking. Indien België deze richting op wil gaan zou dit wellicht een systematische herziening van de samenwerkingscyclus en het beheerscontract vergen; dit komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

3.6 Conclusies

Sinds de hervorming zijn op basis van de Wet op de Internationale Samenwerking een aantal strategienota's voor sectoren, thema's en de meeste partnerlanden opgesteld. Daarnaast zijn er ook de beleidsnota's van de diverse bewindspersonen en diverse andere beleidsdocumenten zoals Indicatieve Samenwerkingsprogramma's met de partnerlanden en een vademecum begrotingshulp. Er zijn dus formeel meer beleidsdocumenten dan vóór de hervorming;

België sluit in het formele beleid aan bij de nieuwe internationale consensus betreffende millenniumdoelstellingen en donorcoördinatie en harmonisatie;

Een eerste analyse op basis van eerdere evaluaties en interviews geeft aan dat de operationalisering van het beleid in de praktijk vaak problematisch is. De waarde en werking van vooral de strategienota's in de praktijk is niet duidelijk (zie verder hoofdstuk 5);

De relatie tussen de verschillende beleidsdocumenten is ook niet altijd duidelijk;

Een belangrijke beleidswijziging betreft de vermindering van het aantal partnerlanden in eerste instantie tot 25 en later tot 18 landen. De uitgaven in niet- partnerlanden neemt geleidelijk af. Deze concentratie wordt door OESO-DAC geprezen en ook de concentratie op Minst Ontwikkelde Landen met name in Centraal Afrika;

Er is geen duidelijk zicht of er sprake is van sectorale concentratie omdat de cijfers niet eenduidig zijn. Echter in de landenstrategienota's en ISPs wordt geen duidelijke keuze voor een beperkt aantal sectoren gemaakt. Er lijkt dus geen sprake van verdere sectorconcentratie;

België streeft naar meer begrotingssteun in het kader van de nieuwe internationale consensus maar heeft daar nog geen duidelijk beleid rond ontwikkeld. In een eerste fase is daartoe een vademecum opgesteld door een gemengde werkgroep DGOS-BTC;

De sterke mate van centralisatie van besluitvorming staat soms op gespannen voet met het nastreven van de principes van coördinatie, afstemming en harmonisatie.

4 Hoe moeten de doelen bereikt worden?

Systemen en structuren en kwaliteitseisen (stap 2)

In dit hoofdstuk staat de hoe-vraag centraal. Welke systemen en structuren zijn ingesteld om te komen tot een kwaliteitsvolle ontwikkelingssamenwerking. De nadruk ligt in dit hoofdstuk voornamelijk op het Belgisch perspectief, terwijl in het volgende praktijkhoofdstuk het perspectief van de partnerlanden meer aan de orde komt. Wij gaan in dit hoofdstuk uit van de formele beleidsdoelen die in hoofdstuk 3 naar voren kwamen.

4.1 Formele relatie tussen DGOS en BTC: wet en beheerscontracten

De BTC wet van december 1998 legt de juridische status van BTC vast. BTC is opgericht als naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk en valt zo onder de vennootschapsregeling. Met deze juridische status wilde men BTC ten tijde van de oprichting de benodigde autonomie als uitvoeringsorgaan geven. De juridische status van BTC is uniek in België en alleen het Paleis voor Schone Kunsten heeft ook een dergelijke status. De hoofdlijnen van het wettelijk kader zijn hiervoor al weergegeven. Het wettelijk kader wordt echter door de verschillende partijen verschillend geïnterpreteerd en dit geeft aanleiding tot veel spanningen.

Aan de formele relatie tussen DGOS en BTC wordt in belangrijke mate vorm gegeven in de beheerscontracten. Er zijn twee beheerscontracten geweest en op 19 juli 2006 is een derde beheerscontract goedgekeurd. Het eerste beheerscontract werd afgesloten op 23 april 1999 en legde de voorwaarden vast waaronder BTC haar taken van openbare dienst diende te vervullen. Een tweede beheerscontract werd afgesloten op 13 september 2002 en diende om enkele zaken te vereenvoudigen en/of te verduidelijken. Het idee was om de financiering te vereenvoudigen via een systeem van vierjaarlijkse schijven en tevens om de bepalingen inzake interne en externe controle te verduidelijken. In de projectcyclus werden eveneens wijzigingen aangebracht. Vrij algemeen is men van mening dat het tweede beheerscontract niet veel verbetering heeft gebracht en de discussies over een derde beheerscontract startten dan ook snel. Op 19 juli 2006 keurde de Ministerraad het derde beheerscontract goed. In de volgende tabel zijn enkele hoofdpunten gerelateerd aan de drie beheerscontracten kort samengevat. Het derde beheerscontract dat formeel buiten het chronologische kader van deze evaluatie valt, is eveneens opgenomen in deze tabel om zo volledig mogelijk te zijn. Immers het beheerscontract staat centraal in de relatie tussen DGOS en BTC en het niet vermelden van het nieuwe beheerscontract zou de evaluatie gedateerd maken nog vóór de publicatie.

Tabel 4.1

Bepalingen in de drie beheerscontracten

Thema	1 ^e beheerscontract	2 ^e beheerscontract	3 ^e beheerscontract
ISP			Ter voorbereiding van een nieuw ISP bezorgt BTC aan de Staat een evaluatierapport over het programma in uitvoering.
Identificatie	De Staat is verantwoordelijk de identificatie te realiseren, maar kan BTC inschakelen voor verkennende studies	Verantwoordelijkheid van het partnerland Na goedkeuring tekening van Bijzondere Overeenkomst door minister en partnerland	Verantwoordelijkheid van het partnerland daarin ondersteund door BTC
Formulering	BTC is verantwoordelijk voor de formulering en tenuitvoerlegging van de prestaties van de dir. bil. ontwikkelingssamenwerking Na goedkeuring ondertekening van Bijzondere Overeenkomst tussen minister en partnerland en vervolgens na werkplan ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst door Minister en BTC	BTC is belast met de formulering en voert deze uit in overleg met het partnerland en de attaché voor internationale samenwerking Na goedkeuring ondertekening van de Uitvoeringsovereenkomst door Minister en BTC	BTC is belast met de formulering van de prestatie die zij verwezenlijkt in samenspraak met het partnerland. Na beoordeling van de kwaliteit door een Comité voor kwaliteitscontrole voorgezeten door BTC met o.a. een vertegenwoordiger van DGOS, brengt BTC aan de Belgische Staat een dossier over met het formuleringsverslag en een project van bijzondere overeenkomst opgesteld door de attaché en een uitvoeringsovereenkomst ter goedkeuring door de Minister.
Financiering	Facturering aan de Staat van de prijs van de verwezenlijking van de taken van openbare dienst en een provisionele dekking van de beheerskosten	Beheerskosten worden vooraf begroot op basis van geconsolideerd percentage van de omzet en onafhankelijk van de omzet ook betaald. Driemaandelijke voorfinanciering van het begrote bedrag aan omzet inclusief een winstpercentage van 1%, te verrekenen in 4 ^e kwartaal	Beheerskosten worden vastgesteld op een vast bedrag van 20 miljoen euro op voorwaarde dat de jaarlijkse omzet minstens gelijk is aan 150 miljoen euro. Driemaandelijke voorfinanciering van de begrote omzet met inbegrip van een winstpercentage van 1% en verrekening bij de vierde aangifte van schuldvordering.
Controle BTC, evaluatie en monitoring	Comité van interne audit Regeringscommissarissen (waaronder Inspecteur van Financiën) conform de wet BTC) College van Commissarissen Verder externe controle op initiatief van de Staat	Comité van interne audit Regeringscommissarissen (waaronder Inspecteur van Financiën) conform de wet BTC College van Commissarissen Verder externe controle op initiatief van de Staat	Comité van interne audit Regeringscommissarissen College van rekeningcommissarissen Jaarlijkse evaluatie door de Staat van kwaliteit van BTC- prestaties op basis van een selectie van 10 projecten en monitoring ISP door de Staat.

Kenmerkend voor de twee eerste beheerscontracten is dat alle stappen gedetailleerd zijn gedefinieerd, maar in de praktijk bestaan er nog altijd verschillende interpretaties over de precieze taakverdeling tussen DGOS en BTC. De belangrijkste veranderingen in het tweede beheerscontract ten opzichte van het eerste houden in dat het partnerland meer betrokken is tijdens de identificatiefase, dat DGOS- en BTC-vertegenwoordigers meer samenwerken tijdens de identificatie- en formuleringsfase, en dat de reactietijd voor de Belgische Staat op het formuleringsverslag en prijsofferte van BTC verlengd is van tien naar dertig dagen. De ondertekening van de Bijzondere Overeenkomst is vervroegd tot na de identificatie en het maken van een werkplan (Financieel en Technisch Dossier) is onderdeel van de uitvoering geworden. De wijzigingen in het derde beheerscontract hebben vooral betrekking op de hulpcyclus en stroomlijning van de externe controle.

Uit de bestudering van de documenten en de interviews over de twee eerste beheerscontracten blijkt het volgende:

De beheerscontracten evenals de Wet op de Internationale Samenwerking gaan sterk uit van een projectmatige benadering van de hulp. Deze wet en de daarop geënte beheerscontracten werden immers in een andere internationale context gemaakt toen er nog maar in zeer beperkte mate sprake was van donorcoördinatie, harmonisatie en nieuwe hulpmodaliteiten;

In beide beheerscontracten staat de projectcyclus dan ook centraal. Dezelfde projectcyclus geldt ook voor nieuwe hulpmodaliteiten, hoewel o.a. in het vademecum (zie hoofdstuk 3) daarvoor wel wat aanpassingen zijn verwerkt. De projectcyclus wordt meer in detail besproken in de volgende paragrafen. De fundamentele vraag die echter gesteld moet worden is of één hulpcyclus voor de verschillende hulpmodaliteiten kan gelden;

De bepalingen hebben vooral betrekking op de voorbereiding van de interventies zoals de verantwoordelijkheid voor identificatie en formulering en hierover gaan ook de meeste discussies. Het is duidelijk dat BTC verantwoordelijk is voor de uitvoering en afronding van de activiteiten inclusief monitoring en evaluatie. De nadruk ligt sterk op controle vooraf en veel minder op de inhoudelijke verantwoording achteraf.;

Bij de wijziging van het eerste naar het tweede beheerscontract is alleen getracht enkele kortetermijnproblemen op te lossen zonder het gehele beheerscontract in ogenschouw te nemen. In de praktijk zijn daarbij wel enkele problemen opgelost, maar nieuwe problemen gecreëerd. Dit wordt wel gekarakteriseerd als symptoombestrijding i.p.v. ziektebestrijding;

In de praktijk (zie de volgende paragrafen) ligt de nadruk zeer sterk op de financiële controle d.w.z. een controle op de inputs en wordt veel minder aandacht gegeven aan een controle op resultaten.

4.2 Financiële controle

De wet stelt dat BTC onderworpen is aan een controle door DGOS, maar deze controle kan op verschillende manieren ingevuld worden. De parlementaire onderzoekscommissie beval aan een doelmatig controlesysteem op te zetten met behulp van verschillende actoren, waaronder het Rekenhof en de Inspecteur van Financiën (IF). In deze paragraaf beperken we ons tot de controle van BTC door DGOS. Daarbij laten we zowel de interne controle bij BTC als de externe controle via revisoren, Rekenhof en regerings-commissarissen waaronder de IF grotendeels buiten beschouwing.

DGOS wilde naar de letter van de wet haar controleverplichtingen nakomen op een niet-overheidsinstantie en daartoe werd een vrij uitgebreid financieel controlesysteem opgezet. DGOS acht het haar taak om na te gaan of de financiële middelen conform de opdracht worden uitgegeven. Vanaf het begin bestonden er verschillende interpretaties van de controleverplichtingen en begrotingssystemen (bijvoorbeeld kas vs. baten-lasten stelsel¹³) door DGOS en BTC. BTC rapporteerde aanvankelijk op basis van het baten-lasten stelsel en beschikte over beperkte capaciteit om dit te vertalen naar de bij overheidsinstanties gebruikelijke kasbasis. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat de Regeringscommissaris de BTC jaarrekening van 2003 niet heeft geattesteerd. Dit laatste probleem is ondertussen opgelost doordat BTC haar jaarrekening op eigen initiatief vertaald heeft in kastermen om de leesbaarheid en interpretatie te vergemakkelijken voor andere gebruikers. Deze en andere problemen met het financieel beheer door BTC hebben geleid tot het zwaarder aanzetten van de controle van BTC door DGOS. Het aanvankelijke wantrouwen bij DGOS jegens BTC werd verder gevoed door de beheersproblematiek en leidde tot nog meer controle op inputs.

Bij DGOS is D1 die verantwoordelijk is voor gouvernementele programma's direct betrokken bij de financiële controle. Verder is de stafdirectie 'Budget en Beheerscontrole' eveneens bij de financiële controle betrokken.

Uit de interviews kwam nog een aantal andere problemen op het gebied van financieel beheer naar voren:

- De overdracht van projecten (b.v. budgetten, stand van implementatie, afrekeningen, etc.) van DGOS naar BTC verliep in de praktijk zeer traag, vooral tijdens de eerste jaren van de oprichting van BTC. Weliswaar werden *op papier* de projecten onmiddellijk overgedragen, in feite voordat BTC operationeel was. *Op het terrein* liep de overdracht enorme vertraging op door personeelsgebrek, maar ook door een te zware, complexe, niet aangepaste procedure. De complexiteit van de overdracht is volledig onderschat door alle partijen. Dit heeft geleid tot veel vertragingen in de uitvoering van projecten en leidde vervolgens ook tot vertraging in de opstart van nieuwe projecten;

Zoals gezegd kostte het BTC tijd om het financieel beheer op orde te krijgen. Dit heeft het moeilijk gemaakt voor BTC een goed zicht te krijgen op de stand van zaken en een accurate financiële rapportage neer te leggen. Sinds 2005 is dit wel op orde;

Tot voor kort kwamen vertragingen voor in de financiële rapportage vanuit de BTC kantoren naar de zetel in Brussel. Ook dit heeft in het verleden tot onvolledige financiële jaarrapportages geleid. Vanaf de tweede helft van 2005 zijn er verschillende financiële instrumenten ontwikkeld voor de BTC kantoren om de kwaliteit en de tijdigheid van de financiële rapportages te verbeteren en risico's te beheersen.

BTC is van mening dat de controle door DGOS excessieve vormen heeft aangenomen, omdat immers alle uitgaven van elk project via de uitgavenstaten (vaak meerdere malen)

13 Bij het kasstelsel wordt in de begroting alleen gekeken naar het jaar waarin een uitgave wordt gedaan. Als bijvoorbeeld in een bepaald jaar een investering wordt gedaan die meerdere jaren wordt gebruikt, dan komt het bedrag alleen in het jaar dat de uitgave is gedaan op de begroting te staan. Bij het baten-lastenstelsel wordt afgeschreven op uitgaven die meerjarig nut hebben. Daardoor komen de kosten van een investering gespreid ten laste van de begrotingen in die jaren waarin de investering tot gebruik leidt. In het bedrijfsleven wordt gewerkt met het baten-lastenstelsel, terwijl overheden over het algemeen met het kasstelsel werken.

worden gecontroleerd. BTC zou zo in haar autonomie worden aangetast. BTC bestrijdt het wettelijk recht dat DGOS claimt om controle op de financiën uit te voeren. Bovendien zou de stapeling van controleprocedures tot ondoelmatigheid leiden, want het financieel beheer wordt verder immers door zowel een interne auditor als door het externe Rekenhof gecontroleerd.

Mede door de uitzonderlijke juridische status van BTC is niet direct duidelijk welke voorschriften nu precies gelden inzake het toezicht op de aanwending van staatssubsidies voor wat betreft BTC. De Wet op de Rijkscomptabiliteit laat een ruime marge bestaan inzake de wijze waarop de controle op staatstoelagen dient te worden uitgevoerd. De controle instanties beschikken over zekere discretionaire bevoegdheden om hun taken uit te oefenen. Kortom, de teksten op zich bieden weinig of geen uitsluitend over de juiste mate van controle van BTC, maar ze leiden wel tot allerlei verschillende interpretaties.

De problemen met het financiële beheer en de financiële controle hebben geleid tot een vertraging in de uitvoering. In hoofdstuk 2 zagen we al dat het aandeel van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is gedaald in de totale ODA van België. Dit is een eerste indicator voor uitvoeringsproblemen.

Een andere belangrijke indicator is de budgetuitputting door BTC. Hiermee deden zich belangrijke problemen voor. BTC wordt in vier tranches voorgefinancierd op basis van een jaarbegroting. De beheerskosten, een vast percentage van de gebudgetteerde omzet, zijn onderdeel van die omzet. Het percentage beheerskosten is gebaseerd op een vergelijkbaar aandeel beheerskosten bij andere overheidsinstanties in België en gaat uit van een personeelsbestand van 80-100 BTC medewerkers. Men blijkt naar vergelijkbare uitvoeringsinstanties in andere OESO landen te hebben gekeken, vooral naar Duitsland. De beheerskosten van BTC zijn opgebouwd uit een deel 'echte' beheerskosten en 1% winstmarge op de gebudgetteerde omzet. In de praktijk komt dit neer op ongeveer 15%.

Dit kan worden beschouwd als een inputgerichte kijk op het functioneren van een organisatie waarbij weinig of geen rekening wordt gehouden met de wijze waarop de doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking op een kosteffectieve manier kunnen worden behaald. Aansturing op omzet betekent eveneens aansturing op input. Door verschillende redenen gerelateerd aan de absorptiecapaciteit, zowel bij BTC als bij DGOS en het partnerland, blijft de uitvoering achter bij de begroting. Zo is bestedingsdruk ontstaan die niet bijdraagt tot verbetering van efficiency en kwaliteit. Hoewel een verrekening op basis van werkelijke uitgaven wordt uitgevoerd in het vierde kwartaal, vindt geen verrekening van de beheerskosten plaats. Dit leidt tot ondoelmatigheid. Verder is de kapitaalstockdiscussie gerelateerd aan het uitgavenpatroon door BTC, maar deze discussie komt later aan de orde (zie 4.4.).

Op het terrein van de International Services die BTC uitvoert (artikel 7 van de BTC wet) is er sprake van een grijze zone in de financiële controle. Formeel zijn de uitgaven voor International Services en de uitvoering van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking volledig gescheiden. In de praktijk is die scheiding echter niet volledig gewaarborgd. Immers dit zou een gedetailleerde urenadministratie vergen van de BTC-medewerkers, die moeilijk uitvoerbaar is. Theoretisch bestaat de mogelijkheid dat verträgen bij de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, bijvoorbeeld door lange besluitvorming in Brussel, leiden tot

het vrijkomen van tijd bij BTC-medewerkers die wordt ingezet ten behoeve van International Services. Aangezien beheerskosten niet achteraf herberekend worden, kan op deze wijze sprake zijn van financiering van de International Services. Een evaluatie in 2005 van een door BTC uitgevoerd gezondheidszorgproject in Congo (Appui au secteur de santé Bas-Congo) geeft aan dat de verdeling van taken van de technische assistentie met een door de Wereldbank gefinancierd gezondheidszorgproject in datzelfde gebied niet duidelijk is.

De beheerskosten van DGOS zijn niet bekend, omdat de DGOS-kosten zoals personeel en huisvesting van de attachés op de ambassades niet apart geregistreerd worden, maar onderdeel zijn van de FOD.

Het is ook opvallend dat de uitgebreide controlecultuur niet heeft geleid tot goede, aan de beleidsdoelstellingen gerelateerde overzichten van de uitgaven in het kader van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. In de activiteitenoverzichten van DGOS zijn weliswaar overzichten van de uitgaven voor directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking per land opgenomen. (zie hoofdstuk 2). Echter er is geen eenduidige uitsplitsing van die uitgaven per sector en tevens ontbreekt een uitsplitsing naar hulpmodaliteiten. Dit geeft aan dat de koppeling tussen de financiële verantwoording en het beleid beperkt is.

Het valt buiten het bestek voor deze evaluatie om gedetailleerd het gehele systeem van financiële controle door te lichten. Echter het is wel duidelijk dat de aanbeveling van de parlementaire commissie om een doelmatig controlesysteem op te zetten eenzijdig is geïnterpreteerd door vooral veel controlemechanismen op elkaar te stapelen zonder daarbij aandacht te besteden aan onderlinge afstemming en werkelijke doelmatigheid. Niet alleen bij BTC, maar ook binnen DGOS wordt getwijfeld aan de toegevoegde waarde van de door DGOS uitgevoerde detailcontroles, mede omdat die veelal niet door specialisten worden uitgevoerd.

Onze conclusie is dat er sprake is van een groot spanningsveld tussen DGOS en BTC betreffende de financiële controle van BTC door DGOS. De meerwaarde van de gedetailleerde controle van de uitgavenstaten van projecten kan op geen enkele wijze worden aangetoond. Omdat deze controle veel tijd en energie van beide partijen vraagt, leidt dit tot vertragingen en tot ondoelmatigheid. Wel zijn er enkele belangrijke verklarende factoren voor het ontstaan van deze excessieve controlecultuur:

Een logische reactie op de beheersproblemen voor de hervorming die door de parlementaire onderzoekscommissie werden blootgelegd. In een poging om eerdere problemen koste wat het kost te voorkomen, is men doorgeslagen naar een stapeling van controlemechanismen;

De reële beheersproblemen bij de BTC tot en met 2003 hebben ook aanleiding gegeven tot een verscherping van de controle;

Het wantrouwen van DGOS ten aanzien van BTC heeft ook geleid tot een te zware controlecultuur.

Naar de mening van de evaluatoren is het dringend noodzakelijk dat het gehele controlesysteem met behulp van onafhankelijke deskundigen onder de loep wordt genomen. Daarbij zou de kwaliteit van de verschillende controles, alsmede de afstemming en de doelmatigheid aan de orde moeten komen binnen de context van zowel het Belgische perspectief als het gewijzigde internationale perspectief met o.m. het principe van alignement met de systemen van het partnerland. Er zijn een aantal beperkingen in het Belgische

systeem met betrekking tot goedkeuring van uitgaven die op zeer gespannen voet staan met het internationale perspectief.

4.3 Projectcyclus

De project/hulpcyclus staat centraal in het beheerssysteem dat beleidsvoorbereiding en – uitvoering regelt. De hoofdlijnen van deze cyclus zijn weergegeven in de “Wet tot oprichting van de Belgische Technische Coöperatie in de vorm van een vennootschap van publiek recht” (21 december 1998), het eerste beheerscontract (5 mei 1999, geldigheidsduur 1999 - 2002) en vervolgens het tweede beheerscontract (23 oktober 2002, geldigheidsduur 2003-2007). Wij concentreren ons in deze paragraaf op de projectvoorbereiding. De fase van het Indicatief Samenwerkingsprogramma gaat vooraf aan de projectvoorbereiding.

De projectvoorbereiding kan in een vijftal stappen onderscheiden worden, namelijk:

1. **Identificatie**, formeel verantwoordelijkheid van partnerland, maar ondersteunings- en financieringsmogelijkheden bestaan (op basis van ISP). De attaché beoordeelt ontvankelijkheid en bereidt het dossier i.s.m. BTC voor inclusief een concept Bijzondere Overeenkomst;
2. **Bijzondere Overeenkomst na onderzoek door DGOS en** consultatie attaché en BTC te tekenen door/namens de Minister/staatssecretaris van ontwikkelingssamenwerking van België en vertegenwoordiger van de overheid van het partnerland;
3. **Formulering en prijsofferte door BTC gevolgd door een uitwisseling van brieven;**
4. **Uitvoeringsovereenkomst (te tekenen door de Minister/staatssecretaris en BTC-Brussel);**
5. **Operationeel Technisch en Financieel dossier.**

Niet altijd wordt dezelfde onderverdeling van stappen gehanteerd, maar bovenstaande indeling maakt het o.i. mogelijk een goede analyse van de projectvoorbereiding te maken.

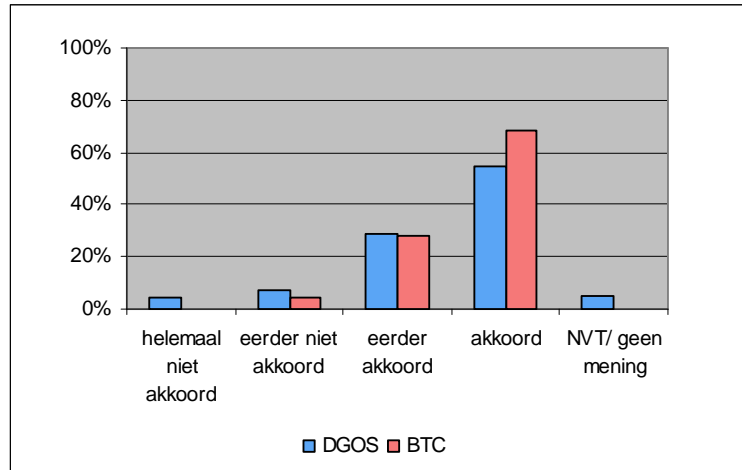
De Minister is dus twee keer direct betrokken bij de besluitvorming in de projectcyclus, namelijk bij de Bijzondere Overeenkomst en bij de Uitvoeringsovereenkomst. Ook passeert het projectdossier twee keer de Inspecteur van Financiën. Wij zullen ons in deze analyse baseren op de afspraken vastgelegd in het tweede beheerscontract

De Minister constateerde bij de attachédagen in september 2004 dat de projectvoorbereiding te lang duurde en dat de projectvoorbereiding bekort zou moeten worden. In een werkdocument inzake de verkorting en verbetering van de cyclus bilaterale samenwerking van januari 2005 wordt het volgende geconstateerd: “Het probleem van de vertraging zit essentieel in de taakoverlapping en in het te groot aantal formele (en informele) goedkeuringsmomenten. Tussen die momenten zit verder ook steeds een heel administratief circuit waarin heel wat ‘secundaire’ vertraging wordt opgelopen”.

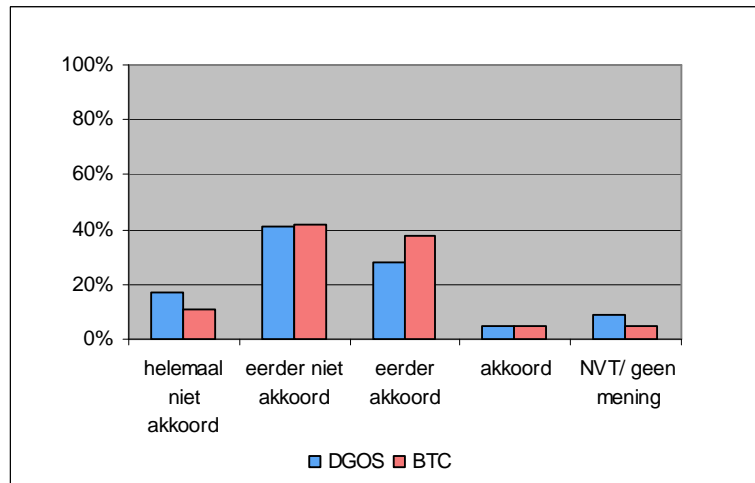
Die mening wordt vrij algemeen gedeeld, zo blijkt uit de interviews en internet-enquête. Een overweldigende 90% van het aantal respondenten van de enquête is van mening dat er **teveel goedkeuringsmomenten** zijn. Ook is één derde van mening dat de te volgen procedure niet geheel duidelijk is. Verder geeft 80% aan (waarvan 64% bij DGOS en 100% bij BTC!) dat de besluitvorming op de hoofdzetel van DGOS te traag is. Aangezien de betrokkenen

van mening zijn dat de besluitvorming weinig transparant is, zien zij meerder 'schuldigen' voor deze vertraagde besluitvorming, dat wil zeggen zowel de administratie, als BTC en de politiek verantwoordelijken (zie 4.3 voor een nadere analyse).

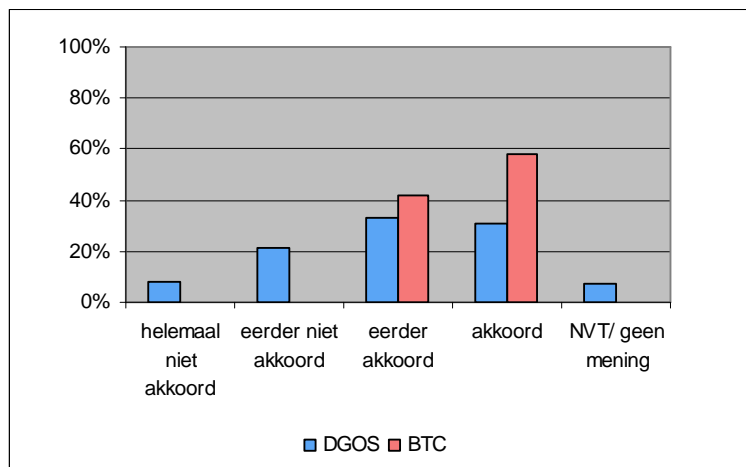
Vraag 7.9 Stelling: De vertraging die optreedt tijdens de voorbereiding van een project (identificatie en formulering) wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door te veel goedkeuringsmomenten.



Vraag 7.7 Stelling: De vertraging die optreedt tijdens de voorbereiding van een project (identificatie en formulering) wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door onduidelijkheid over de te volgen procedure.



Vraag 7.10 Stelling: De vertraging die optreedt tijdens de voorbereiding van een project (identificatie en formulering) wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de trage besluitvorming bij DGOS hoofdkantoor



De resultaten van de enquête bevestigen de bevindingen van de interviews in Brussel en tijdens de landenstudies. Verder is het vermeldenswaard dat zonder enige uitzondering de partnerlanden en andere donoren de lange projectvoorbereiding en de trage besluitvorming noemen als één van de kenmerken van de Belgische ontwikkelingssamenwerking (naast meer positieve kenmerken, zie daarvoor hoofdstuk 5). Overigens zijn de direct betrokkenen bij DGOS en BTC het er niet over eens dat de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking trager zou zijn dan andere bilaterale coöperaties, want 43% denkt dat dit wel het geval is en 44% denkt van niet. Daarbij zijn de meeste antwoorden in de middencategorieën eerder akkoord of eerder niet akkoord gegeven.

Op basis van de interviews, focusgroepen en enquête concluderen wij dat de oorzaken van de lange projectvoorbereiding zowel structureel van aard zijn (teveel goedkeuringsmomenten, geen transparant systeem om projectdossiers te traceren in het voorbereidingsproces, het onvoldoende opnemen van verantwoordelijkheid) als cultureel (niet transparante besluitvorming, wantrouwen tussen DGOS en BTC).

Tijdens de landenstudies hebben wij per land minimaal de voorbereiding van drie projecten nader onderzocht teneinde beter zicht te krijgen op de aard en de precieze oorzaken van de vertraging. Daarbij was het niet de bedoeling om een representatief beeld op te bouwen van het verloop van de projectcyclus, maar veeleer een goed beeld te reconstrueren van de mogelijke knelpunten in het verloop en verbetermogelijkheden te identificeren. De keuze van de drie projecten gebeurde in overleg met de BTC desk officer in Brussel en de ResRep in het landenkantoor. De resultaten hiervan zijn in de volgende tabel weergegeven:

Tabel 4.2

Analyse projectcyclus in de vier landenstudies

	Congo	Niger	Tanzania	Vietnam
Identificatie	Identificatie niet door partnerland en geen ISP, in 1 geval geen identificatie, in 1 geval is identificatie later volledig herzien, in 1 geval uitgebreide identificatie: Relatief beperkte duur, maximaal 6 maanden	Duidelijke relatie in principe met ISP, maar vertraging uitvoer vorige ISP zorgt voor vertraging in omschakeling naar huidige ISP. In twee gevallen zeer lange identificatie-fases van 4 jaar, in 1 geval geen relatie tussen identificatie-dossier en latere basket-funding	Duidelijke relatie met ISP, identificatie door partnerland levert problemen op want men kent Belgische procedures niet	Duidelijke relatie met ISP, wel treedt veel vertraging op
Bijzondere overeenkomst (BO)	Ondertekening: in 1 geval direct zonder identificatie, in andere twee gevallen binnen half jaar na identificatie	Ondertekening in 2 gevallen 4 jaar na start identificatie, in 1 geval ruim 1 jaar na formulering.	In een geval lange vertraging in Brussel tussen identificatie en tekenen BO vanwege commentaar leescomité en vertraging bij goedkeuring minister	Vietnamese overheid tekent pas na formuleringsfase
Formulering	In 1 geval formuleringsdossier zonder datum, in 1 geval summier dossier van 3 pagina's, in 1 geval formulering waarin opties opengelaten worden	In twee gevallen gezamenlijke of overlappende formulering en identificatie	Vaak zeer lange formuleringsfases van anderhalf jaar of meer, vertragingen zowel in partnerland als in Brussel	Vaak veel vertraging door: langzame besluitvorming in Brussel, bureaucratie aan Vietnamese kant en slechte kwaliteit formuleringsrapport
Uitvoeringsovereenkomst	Tekening 4-7 maanden na BO	Tekening 3-6 maanden en 1 jaar na BO	In 1 geval na 4 jaar nog niet getekend	Wisselend
Technisch en Financieel Dossier	In 1 geval afwezig, in 1 geval compleet dossier waar formulering ontbrak, in 1 geval zeer compleet en precies	Geen bijzonderheden	Geen bijzonderheden	Geen bijzonderheden

Bij dit overzicht trekken de volgende punten de aandacht:

- Er zijn aanzienlijke verschillen tussen projecten wat betreft de voorbereidingstijd die varieert tussen 1 en 5 jaar. In 2 van de bestudeerde projecten in Niger ligt onder meer de moeizame overgang van ABOS naar DGOS en BTC aan de oorsprong van de lange voorbereidingstijd;
- In sommige landen, vooral in Congo, lijkt de gemiddelde voorbereidingstijd korter dan in andere landen. In Congo worden soms fases vrijwel overgeslagen, bijvoorbeeld de identificatiefase. Omdat er in Congo geen ISP is, zijn wellicht de procedures ook sneller te doorlopen. Ook het feit dat Congo de grootste ontvanger is van de Belgische hulp en politieke prioriteit heeft, heeft een positieve invloed op de duur van de projectvoorbereiding. Dit toont aan dat de procedures niet in steen zijn gebeiteld, maar dat daar in sommige gevallen flexibel mee omgegaan kan worden;
- De identificatie is de verantwoordelijkheid van het partnerland, maar aan de identificatie gaat vaak geen duidelijke dialoog over de basisprincipes vooraf. Ook weten partnerlanden lang niet altijd goed met die identificatie om te gaan en ligt hier ook een oorzaak voor de geconstateerde vertragingen;
- De identificatie- en formuleringsfase overlappen elkaar regelmatig aanzienlijk. Veel geïnterviewden zijn van mening dat deze overlap minder groot was tijdens het eerste beheerscontract. Ook komt het voor dat, mede door de lange duur van de voorbereidingstijd, de ideeën van de aanvankelijke identificatie niet of nauwelijks meer terug te vinden zijn in het uiteindelijke project. Eveneens kan een kwalitatief zwakke identificatie daarvan de reden zijn;
- Doordat de Bijzondere Overeenkomst de data voor het project aangeeft, maar daarna de voorbereidingstijd vaak veel langer duurt dan gepland, moeten de data voor de projectuitvoering later via een formele uitwisseling van brieven weer aangepast worden. Dit levert extra vertraging op;
- Niet alle partnerorganisaties kennen de Belgische procedures voor identificatie, omdat zij veel verschillende donoren hebben. Vaak vinden zij deze procedures omslachtig. De relatieve onbekendheid met de procedures, maar ook onderlinge communicatieproblemen tussen ministeries in het partnerland leiden ook regelmatig tot vertraging;
- Tussen het formuleringsverslag en het financiële en technische dossier (FTD) zit ook soms veel overlap, hoewel er in de praktijk veel verschillen zijn. Soms beperkt het FTD zich tot een verdere uitwerking van het formuleringsverslag, maar soms, wanneer de formulering langer geleden is, worden delen weer overgedaan;
- De leescomité's bij DGOS in Brussel hebben vaak tot veel vertraging geleid, maar ook heeft hier in een aantal gevallen de slechte kwaliteit van de dossiers invloed op gehad;
- Het is de betrokkenen op het terrein (in de eerste plaats de attaché en de ResRep van BTC) niet altijd duidelijk waaraan nu de vertraging precies te wijten is. De informatie over de besluitvorming in Brussel is allesbehalve transparant. Er wordt gesproken over een 'black box' van besluitvorming in Brussel. De landenonderzoeken hebben ook aangetoond dat de informatie aan het terrein over de besluitvorming uiterst minimaal is. Wel is het duidelijk dat de vertraging grotendeels in Brussel wordt veroorzaakt, hoewel in enkele gevallen ook het partnerland voor aanzienlijke vertragingen zorgt. In Brussel zijn meerdere actoren waaronder DGOS, BTC en de IF verantwoordelijk voor de vertraging. De vertraging is vrijwel nooit uitsluitend aan één actor te wijten, maar het is de problematische interactie tussen de actoren rond de complexe besluitvormingsprocedure die voor de vertraging zorgt;

- Na de beëindiging van een project, wanneer het besluit tot een nieuwe projectfase is genomen, moet de hele cyclus van goedkeuring opnieuw van vooraf aan worden doorlopen met vaak dezelfde vertraging en een bijkomend risico op onderbreking tussen twee opeenvolgende fasen van een project. In de landenstudies zijn daar drie schrijnende gevallen van aangetroffen. Dit gaat zeer ten koste van de effectiviteit en duurzaamheid van resultaten;
- De projectcyclus voor begrotingshulp volgt in principe dezelfde stappen als een gewoon project en gaat ook uit van dezelfde financiële beheerseisen, wat een probleem kan opleveren in het kader van alignement. Wel is via het vademecum een andere cyclus en procedure opgezet, maar de projectcyclus blijft uitgangspunt. Zo is er geen duidelijke plaats ingeruimd voor de beleidsdialoog. Begrotingshulp lijkt op grotere problemen te stuiten dan klassieke projectsteun en komt slechts moeizaam van de grond (bijv. algemene begrotingssteun en ondertekening MoU voor sectorale steun, beide in Vietnam), zie hiervoor hoofdstuk 5;
- Slechts een klein deel van de totale vertragingen wordt veroorzaakt door de IF, die als externe actor een belangrijke adviserende rol speelt in het systeem. Het aantal negatieve adviezen van de IF is zeer beperkt en de verslagen van de IF geven aan dat de adviezen ook vrijwel altijd snel worden gegeven (binnen twee weken). Echter in een aantal landen -voor onze case studies vooral in Vietnam- heeft het uitblijven van een positief advies van de IF bijgedragen aan de vertraging. Dit betreft zowel klassieke projecten (zie box hieronder) als nieuwe hulpmodaliteiten (zie hoofdstuk 5). Vooral wanneer het gaat om landen zoals Vietnam die een duidelijk zicht hebben op nieuwe vormen van internationale samenwerking (nieuwe hulpmodaliteiten en decentralisatie van bevoegdheden), signaleert de IF problemen m.b.t. de voorgestelde modaliteiten die niet in overeenstemming zouden zijn met het Belgisch wettelijk kader. In een enkel geval heeft de IF negatief geadviseerd op grond van andere overwegingen zoals een afwijkende opvatting over de opvolging van activiteiten, maar ook dit betrof nieuwe hulpmodaliteiten. In Congo waar de klassieke projectsteun dominant is, staat de rechtmatigheid niet ter discussie en heeft de IF binnen de gestelde termijnen positief geadviseerd.

Problematische werking van Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking in Vietnam

In Vietnam heeft de voorbereiding van een relatief groot aantal projecten en programma's (zeker zes) de afgelopen jaren aanzienlijke vertraging opgelopen. Terwijl de Belgische actoren onderling van mening verschilden, heeft dit tot irritatie aan Vietnamese zijde geleid. Vietnam, die het initiatief heeft genomen tot het opstellen van de Hanoi Core Statement, wil een duidelijke inbreng in de projectvoorbereiding en uitvoering. Vietnam heeft de Belgische procedure inzake de projectcyclus niet geaccepteerd en wil de Bijzondere Overeenkomst slechts *na* de formulering tekenen, dus niet na de identificatie. In de projectuitvoering eist Vietnam ook een belangrijke rol in de uitvoering voor zich op, die in Brussel vragen oproept over de wetmatigheid.

Problemen in Vietnam doen zich niet alleen voor bij algemene en sectorale begrotingssteun (zie hoofdstuk 5), maar ook bij projecten. Zo heeft de voorbereiding van twee irrigatieprojecten in de provincies Binh Dinh en Ninh Thuan na het tekenen van de ISP meer dan zes jaar geduurd. Deze projecten zijn opgenomen in het ISP van 2000, maar de attaché twijfelde op een bepaald moment aan de politieke opportuniteit. De identificatiedossiers blijken achteraf lacunes te vertonen, die ook in de formulering onvoldoende zijn onderkend. Bovendien liet de afstemming tussen identificatie en formulering te wensen over. Uit de dossiers blijkt een gebrek aan overeenstemming tussen de attaché en DGOS te Brussel, waardoor aanzienlijke vertraging ontstond. De Vietnamese autoriteiten drongen herhaaldelijk aan op een snelle besluitvorming. Voor één irrigatieproject is de BO in november 2005 getekend. Het andere dossier belandde met de tegenstrijdige meningen en een negatief advies van D1 bij de IF en deze gaf vervolgens een negatief advies in

februari 2006. Dit advies is gebaseerd op het feit dat de voorgestelde uitvoeringsmodaliteit afwijkt van het identificierapport en dat deze uitvoeringsmodaliteit, waarbij BTC verantwoordelijk is voor de materiële uitvoering van projecten, niet in overeenstemming zou zijn met de wet inzake de oprichting van de BTC. De ernst van de situatie wordt dan beseft en er wordt een praktische oplossing gevonden. Die leidt tot goedkeuring van het project, na een gunstig advies van de IF, in mei 2006. Deze voorbeelden geven aan dat vooral gebrekkige communicatie en interactie tussen de hoofdzetel en het terrein de belangrijkste factoren zijn voor de vertraging. Het terrein is in dit geval doordrongen van de noodzaak tot veranderingen zoals door Vietnam gewenst, maar slaagt er niet in daarvoor draagvlak in Brussel te vinden, mede omdat attachés de beperkingen van het wettelijk kader niet altijd kennen.

De afgelopen jaren zijn verschillende opties besproken om de projectvoorbereidingstijd te bekorten. Eén van de belangrijke randvoorwaarden die werd gesignaleerd is de decentralisatie van beslissingsbevoegdheden naar het terrein die verder in 4.6 wordt besproken.

4.4 Kapitaalstock

Recent is er veel discussie gevoerd over het begrip kapitaalstock en dit heeft betrekking op het verschil tussen engagementen van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking enerzijds en werkelijke uitgaven anderzijds. Er is een jaarlijks vastleggingsplafond van € 175 miljoen dat is gebaseerd op het aantal ondertekende Bijzondere Overeenkomsten. Overigens vond onder het eerste beheerscontract de ondertekening van de Bijzondere Overeenkomsten op een later moment in de projectcyclus plaats (zie 4.3). Dit betekent dat de looptijd van projecten van de Bijzondere Overeenkomst tot afronding is verlengd, hetgeen gevolgen heeft voor de kapitaalstockdiscussie. Er is uitgegaan van een gemiddelde duurtijd van projecten van vijf à zes jaar. Op basis daarvan zou een jaarlijkse omzet tot € 200 miljoen gerealiseerd kunnen worden. In de praktijk is dit echter minder dan € 100 miljoen (€ 84 miljoen in 2004). Daarom ontstaat een stuwmeer dat kan oplopen tot € 1 miljard. De IF heeft nu becijferd dat op basis van een omzet van € 100 miljoen per jaar en een gemiddelde projectduur van 5.5 jaar de ‘en cours’ niet meer mag bedragen dan € 550 miljoen. Dat plafond was bereikt eind 2005 en als gevolg daarvan keurde de IF geen nieuwe projecten goed tot op het moment dat de ‘en cours’ daalde.

De beperking van de kapitaalstock aan lopende projecten tot € 550 miljoen levert in de praktijk problemen op. De hoeveelheid nieuwe engagementen die DGOS aangaat met de partnerlanden liggen systematisch hoger (b.v. € 140 miljoen in 2005, en verwachte € 171 miljoen in 2006)¹⁴ dan de omzet van BTC. Dit heeft geleid tot verdere vertraging in de projectuitvoering.

Het stuwmeerprobleem heeft twee componenten. Enerzijds het reeds genoemde gat tussen engagementen en werkelijke uitgaven. Anderzijds is er een tweede stuwmeer ontstaan doordat voor projecten in medebeheer geld door BTC wordt gestort op gemengde rekeningen en daarmee als uitgaven te boek staat. In de praktijk staan die gelden soms 2-3 jaar op die rekeningen en ontstaat zo een stuwmeer. Eind 2003 stond er op deze gemengde rekeningen € 70 miljoen en dit was teruggebracht tot € 50 miljoen eind 2004.

14 Gebaseerd op DGOS, Prévision d'identifications établies pour 2005 en 2006, Conventions spécifiques qui pourraient être signées en 2005 et 2006.

Er is discussie ontstaan over de berekeningsgrondslag van de kapitaalstock en ook over de effectiviteit van de maatregel om geen nieuwe engagementen aan te gaan. Daartoe zouden immers ook de redenen voor het ontstaan van de kapitaalstock grondig geanalyseerd moeten worden. Die redenen zijn complex en vragen ook om meerdere oplossingen. De vele vertragingen in de projectcyclus, en vooral de trage opstart van projecten, spelen eveneens een cruciale rol. Die vertragingen worden veroorzaakt door een veelheid aan actoren en factoren zoals we eerder hebben gezien. Verder blijkt de grote meerderheid van de nieuwe vastleggingen voor projecten door de Belgische Staat pas tijdens het tweede semester van het jaar plaats te vinden¹⁵, waardoor de mogelijkheid tot projectimplementatie/draaien van omzet voor BTC verder wordt beperkt. Ook heeft BTC in enkele gevallen geen enkele invloed op de hoogte van de kapitaalstock. Zo blijken bij de kapitaalstock ook rekeningen te worden geteld van landen die niet meer op de partnerlijst staan en waar verder ook geen projecten meer worden uitgevoerd (b.v. Haïti, Filippijnen).

Kortom, de problematiek van de kapitaalstock kan niet ontkend worden en vraagt om oplossingen. De vraag is echter gerechtvaardigd of de juiste maatregelen zijn genomen om deze problematiek het hoofd te bieden.

4.5 Kwaliteitssystemen

Zowel DGOS en BTC hebben pogingen ondernomen om meer resultaatgericht te werken en hebben daarvoor kwaliteitssystemen ontworpen. Zowel het DGOS Management plan 2003¹⁶ als het BTC Ondernemingsplan 2006 zijn gericht op resultaten. Voor beide organisaties worden duidelijke en relevante doelstellingen en beoogde resultaten geformuleerd. DGOS definieert vooral beleidsmatige doelstellingen met het oog op een doelgerichte en doelmatige ontwikkelingssamenwerking maar ook hoe processen, organisatie en personeelsmanagement verbeterd kunnen worden. BTC is vooral gericht op het probleem hoe het als uitvoeringsinstantie het beleid vanuit DGOS efficiënt en effectief in de praktijk kan omzetten. De doelstellingen van BTC richten zich dan ook op een verbeterd management van de processen, een duidelijkere taakverdeling tussen de BTC zetel en de vertegenwoordigingen, een fundamentele reorganisatie van de BTC zetel en 12 verbeterprojecten die zijn geïdentificeerd middels het Gemeenschappelijk Zelfevaluatiekader voor Overheidsdiensten (CAF model).

DGOS

In het managementplan 2003 stelt DGOS zich nadrukkelijk als hoofddoel de verbetering van de kwaliteit van de hulp op alle niveaus. Dit wordt vertaald in een aantal operationele doelstellingen en kwaliteitseisen. Deze richten zich voornamelijk op:

- Een betere coördinatie van de verschillende interventies tussen de centrale administraties, attachés, BTC en plaatselijke BTC vertegenwoordigers, en verbeterde complementariteit tussen de doelstellingen en middelen van de samenwerking, om zo een nieuwe organisatiecultuur te creëren;

¹⁵ O.b.v. DGOS informatie, ging DGOS in het eerste semester van 2005 EUR 47 miljoen aan engagementen aan en in het tweede semester van 2005 EUR 93 miljoen.

¹⁶ In oktober 2005, heeft de interne evaluatie dienst van DGOS een ontwerppreferentiekader ontwikkeld over de opvolging & evaluatie in de context van resultaatgericht beheer.

- De ontwikkeling van mechanismen voor opvolging en evaluatie;
- Meer nadruk leggen op principes zoals partnerschap, toe-eigening, duurzaamheid, decentralisatie, harmonisatie en afstemming, en het gebruik van nieuwe hulpvormen.

Er bestaan richtlijnen voor de opvolging van projecten. De richtlijnen zijn minder duidelijk over de kwaliteitseisen ten aanzien van de samenwerking met andere relevante actoren. De kwaliteit van de beleidsvoorbereiding en de vertaling van hieraan gekoppelde internationale principes zijn evenmin vastgelegd in duidelijke richtlijnen.

Op het gebied van opvolging en evaluatie beoogt DGOS transparanter te werken en de prestaties van de verschillende interventies beter te beheren (o.a. door middel van Business Process Engineering, Balanced Score Cards, databanken en toolboxes) en resultaatgericht te werken. In dit kader werd de interne evaluatiedienst (D0.2) opgericht in 2003 en recent is een ontwerpreferentiekader ontwikkeld voor opvolging en evaluatie in de context van resultaatgericht beheer (oktober 2005). Ook werd recent een initiatief ontwikkeld voor een vorming op het gebied van resultaatgericht werken voor de DGOS staf.

Het probleem is niet zozeer het gebrek aan richtlijnen en systemen, maar het feit dat in de praktijk zeer veel aandacht uitgaat naar de financiële controle en dat het ontbreekt aan samenhang tussen de verschillende systemen. Er zijn geen procesindicatoren om na te gaan of de doelstellingen uit het managementplan gerealiseerd zijn en wanneer de doelstellingen aangepast zullen worden. In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van bevindingen uit de veldstudies het functioneren van kwaliteitssystemen nader aan de orde komen.

BTC

Het Kwaliteitsmanagement van BTC heeft gedurende 1999-2005 veel veranderingen ondergaan met betrekking tot zijn rol binnen de organisatie en de interne structuren, in het bijzonder tot 2004. Vanaf 2005 speelt kwaliteitsmanagement duidelijk een belangrijkere rol. Dit is zichtbaar via de oprichting van de Dienst Kwaliteitsmanagement die direct onder het Directiecomité valt. Het kwaliteitsmanagement van BTC richt zich voornamelijk op verbetering van de volgende aspecten:

- Procesmanagement en financieel beheer. Om de kwaliteit van de processen rond de projectcyclus te bewaken wordt er gewerkt met de Logical Framework Benadering en de Project Cycle Management Methode. De gehanteerde concepten zijn beschreven in het beheerscontract en het PRIMA document. Om het financiële beheer te verbeteren wordt op verschillende vlakken gewerkt, o.a. aan de implementatie van aangepaste ICT (b.v. het Business Process Architecture Instrument, het Financieel Informatie Instrument (FIT) en het Project Informatie Instrument (PIT), de optimalisering van procedures en de versterking van competenties;
- Kwaliteitsbewaking ten aanzien van de methodologie voor opvolging en evaluatie van samenwerkingsprestaties;
- Beheer van overheidsopdrachten;
- Kennisbeheer om de voorwaarden te scheppen om BTC een lerende organisatie te laten worden.

De BTC procedures zijn niet volgens de ISO normen 9001-2000 opgesteld. Het ISO systeem werd aanvankelijk overwogen om het te hanteren als kwaliteitsnorm maar is in 2003

stopgezet, omdat de processen bij BTC nog onvoldoende gedragen werden om een dergelijk systeem op te starten en deze normen minder relevant werden geacht voor ontwikkelingssamenwerking.

Methodologisch zit het Kwaliteitsmanagement goed in elkaar gegeven de bovengenoemde kwaliteitseisen. Het wordt gekenmerkt door veel handleidingen. Hoewel resultaatgericht beheer deel uitmaakt van het kwaliteitsmanagementsysteem van BTC, ligt de nadruk (zowel formeel als in de praktijk) hoofdzakelijk op het verbeteren van het procesmanagement.

Kwaliteitsbewaking van de implementatie van projecten en de interne processen wordt ondersteund door een monitoring- en evaluatiesysteem van projecten en ook door het gebruik van de methode “Gemeenschappelijk Zelf-Evaluatiekader voor Overheidsdiensten (CAF)”. De CAF methode werd voor het eerst ter voorbereiding van het ondernemingsplan 2006 uitgevoerd en bleek een heel nuttige exercitie om feedback te verkrijgen en “commitment” te creëren van de medewerkers ten aanzien van de benodigde verbeterprojecten binnen BTC.

Bij BTC is wel sprake van een zekere veranderingsmoetheid, omdat de verschillende directeurs steeds nieuwe systemen hebben ingevoerd. Echter het personeel, zowel op de hoofdzetel als op het terrein, lijkt vertrouwen te hebben in de recente wijzigingen. Hoe de systemen nu in de praktijk functioneren, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4.6 Organisatiestructuren en personeelszaken

Bij BTC werkten in 2004, 103 VTE medewerkers op de hoofdzetel in Brussel en 157 op het terrein (zie ook de tabel hieronder). Er is geen gedetailleerd personeelsoverzicht van DGOS beschikbaar. Wij hebben tevergeefs getracht om gegevens te krijgen over de ontwikkeling van het personeel dat werkt voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, maar dit overzicht kon niet geleverd worden. De gegevens in de volgende tabel betreffen het gehele personeel van DGOS, dat wil zeggen werkzaam voor alle verschillende onderdelen zoals de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, maar ook de multilaterale samenwerking, de indirecte bilaterale samenwerking en de humanitaire hulp. In 2006 zouden bij D1, de directie gouvernementele programma's, 32 mensen werkzaam zijn.

Tabel 4.3 Personeelsgegevens DGOS en BTC, 2000 - 2004

	2000	2001	2002	2003*	2004
DGOS				242	
- Hoofdzetel				189	
- Terrein				53	
BTC	205	221	218	237	260
- Hoofdzetel (in VTEs)	71	73	78	90	103
- Terrein (in VTEs)	134	148	140	147	157
Totaal DGOS en BTC				479	
- Hoofdzetel				279	
- Terrein				200	

(*) situatie DGOS maart 2003, zoals vermeld in Managementplan 2003.

Bron: DGOS Managementplan 2003, en BTC Jaarlijkse Sociale Balansen 2000-2004.

De analyse is daarom gebaseerd op meer kwalitatieve gegevens.

BTC

Het personeel bij BTC is gestegen sinds 2000, van 205 naar 260 VTE medewerkers in 2004, met een lichte daling in 2002. In de beginperiode werd BTC met een hoog personeelsverloop geconfronteerd. Jaarlijks verliet gemiddeld ongeveer 30 procent van het personeel op de hoofdzetel BTC en 40 procent op het terrein¹⁷. Minder dan 8 procent van deze mensen verliet BTC wegens pensioen, prepensioen of ontslag.¹⁸

De leeftijdsopbouw bij BTC is redelijk gelijkmatig en relatief jong vergeleken met DGOS. 60% is jonger dan 50 jaar.

BTC maakt gebruik van contracten voor bepaalde en onbepaalde termijn. Het aandeel medewerkers dat een contract voor onbepaalde tijd heeft is geleidelijk gestegen van 21 % in 2000 tot 53 % in 2004.

De spreiding tussen mannelijk en vrouwelijk personeel blijft op geaggregeerd niveau onevenwichtig, met een lichte daling van het aantal mannen van 78 naar 73 % gedurende 2000-2004. Wel valt op te merken, dat op de BTC hoofdzetel in Brussel een afgewogen kwantitatieve balans tussen de seksen bestaat. Op managementniveau wordt echter slechts één van de vier Directies (HRM) aangestuurd door een vrouw. In het veld is er slechts één van de 22 ResReps is een vrouw.

Hoewel het de bedoeling was dat voormalig ABOS-personeel ook door BTC gerecruteerd zou worden, is dat nauwelijks het geval geweest. Dit heeft te maken met het statuut van het BTC-personeel dat immers geen overheidsstatuut is. Wel was er een mogelijkheid om tijdelijk bij BTC te gaan werken met een mogelijkheid tot terugkeer naar de overheid. Er is nog discussie over het personeelsstatuut van de BTC, dat samenhangt met de juridische status van BTC. BTC werkt op dit moment dan ook aan een eigen personeelsstatuut, dat vergelijkbaar zal zijn met dat van DGOS om meer zekerheid aan de medewerkers te kunnen garanderen.

Het organigram van BTC (zie bijlage) geeft aan dat de geografische indeling (parallel aan DGOS) dominant is. Daarnaast bestaat er ook een Directie Sectorale en Thematische Expertise die in de loop der tijd belangrijker is geworden. Het rekruteringsbeleid van BTC is onderhevig geweest aan wijzigingen als gevolg van de directeurswissels. Lange tijd lag de nadruk op generalisten met een nadruk op projectmanagement en financieel beheer. Specialistische kennis stond lange tijd niet centraal. De sector- en themaspecialisten bij BTC zijn nog steeds veruit in de minderheid en vinden de balans tussen generalisten en inhoudelijk specialisten nog steeds niet optimaal. Op de BTC veldkantoren zijn vrijwel nooit inhoudelijke specialisten werkzaam. BTC heeft tot op heden de filosofie dat technische

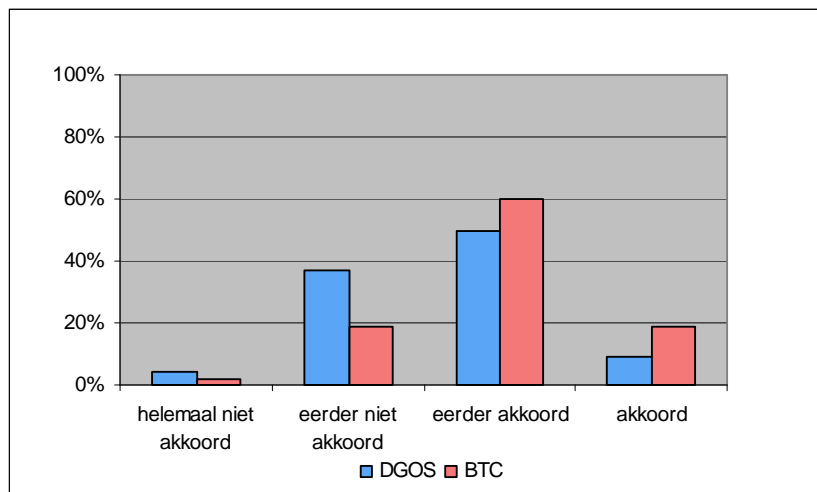
¹⁷ Het aandeel op het terrein zou vertekend kunnen zijn door het einde van projecten waardoor veel contractuelen aan het einde van hun contract zijn gekomen.

¹⁸ Gebaseerd op de verschillende jaarlijkse sociale balansen van de BTC tussen 2000-2004.

assistenten vanuit de projecten expertise kunnen aanleveren voor de beleidsdialoog en wil de technische expertise op het terrein beter valoriseren en rentabiliseren. De bevindingen uit de veldstudies geven aan dat deze expertise inderdaad soms onvoldoende benut wordt, maar de technische assistenten zouden ook graag meer inhoudelijke ondersteuning ontvangen. Er kunnen vragen worden gesteld of de BTC filosofie over de benutting van technische assistentie wel op kan gaan in de huidige internationale context. Experten die hun ervaring op projectniveau hebben opgedaan zijn immers niet altijd eenvoudig inzetbaar op het beleidsniveau.

De gezondheidszorgevaluatie geeft zeer expliciet aan dat voor de belangrijkste sector van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking één gezondheidsexpert bij BTC die meer dan 50 projecten moet volgen absoluut onvoldoende is. Kortom, het ontbreekt aan specialistische expertise bij BTC om de projecten inhoudelijk voldoende vorm te geven en dit betreft zeker niet alleen de gezondheidszorg. Ook op het terrein tijdens de veldbezoeken werd deze klacht over het gebrek aan specialistische expertise bij BTC geuit. De enquête geeft een iets ander beeld en een meerderheid van 69% is van mening dat de hoofdzetel van BTC het terrein adequaat ondersteunt (waarvan 79% BTC en 59% DGOS). De vraag is echter niet expliciet op specialistische ondersteuning gericht en er bestaat verschil van mening tussen de hoofdzetel en het terrein.

Vraag 8.3. Stelling: Het BTC hoofdkantoor is in staat om op adequate en professionele wijze de BTC landenkantoren (ResRep en andere inhoudelijke medewerkers) te begeleiden en te ondersteunen wanneer daar behoefte aan is.



De laatste jaren besteedt BTC in toenemende mate aandacht aan vorming op verschillende gebieden. Ook worden bijeenkomsten georganiseerd over nieuwe hulpmodaliteiten zoals begrotingshulp en sectorsteun. Professionalisering van het personeel en een goed human resources beleid zijn speerpunten voor BTC. De organisatie kampt echter met erfenissen uit het verleden die niet zomaar worden opgelost. Bovendien leidt de externe druk van DGOS, IF en anderen op het financieel beheer tot een zwaartepunt op financieel gebied dat makkelijk ten koste gaat van de inhoudelijke expertise.

De recente ECDPM studie naar technische assistentie in opdracht van BTC ¹⁹ presenteert ook een aantal interessante bevindingen en analyses:

De huidige Belgische wetgeving laat niet toe dat BTC de Verklaring van Parijs volledig naleeft. Dit betreft vooral de centralisatie van de beslissingsbevoegdheden in Brussel en het feit dat BTC verantwoordelijk is voor de materiële uitvoering van projecten en dit niet mag delegeren aan de partnerlanden;

Er is een grondige reflectie nodig over de bijdrage van BTC en TA aan capaciteitsopbouw;

De huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen DGOS en BTC leidt tot verwarring bij de partners en heeft een negatieve invloed op de recrutering en mobilisering van TA door BTC. Goede voorbeelden zijn niet het gevolg van goed beleid, maar het gevolg van toeval;

De hoofdzetel van BTC toont weinig interesse in verdere decentralisatie, wellicht mede vanwege de centralisatie bij DGOS;

BTC opereert wel op de internationale arbeidsmarkt, maar het aantal niet-Belgische experts blijft beperkt. Volgens het ECDPM rapport zou er in België evenals in andere landen door politici en de samenleving druk worden uitgeoefend om zoveel mogelijk Belgische expertise in te zetten, maar dit wordt door BTC niet bevestigd;

BTC worstelt met een aantal vragen en dilemma's zoals de wenselijkheid om management- en adviesfuncties te combineren, de mogelijkheid om diensten uit te besteden aan derden, harmonisatie in de praktijk en zijn rol in nieuwe hulpmodaliteiten;

Kennismanagement en het opbouwen van een vaste en betrouwbare pool aan TA experts waren lange tijd geen hoge prioriteit bij BTC. Noodzakelijkerwijs is de contractduur van een TA gebonden aan de projectduur, hetgeen de opbouw van een vast cohort aan experts bemoeilijkt.

Verder wijst dit rapport op vele interessante nieuwe initiatieven en levendige discussies binnen BTC en de wil om te verbeteren.

DGOS

Een groot deel van het DGOS personeel en met name van D1 verantwoordelijk voor de gouvernementele programma's is afkomstig van ABOS. De ex-ABOS mensen bij DGOS zijn veelal van gevorderde leeftijd en hebben hun ervaring opgedaan in de projectuitvoering. Er zitten, in vergelijking met BTC, relatief veel vrouwen in de leiding bij DGOS: de Directeur-Generaal, de adviseur-generaal D1 en twee van de vijf diensthoofden van de geografische diensten bij D1.

Binnen de FOD worden drie verschillende buitencarrière's onderscheiden namelijk de diplomatieke, de consulaire en de ontwikkelingssamenwerking²⁰. Recentelijk bestond het idee om deze drie carrière's te integreren, zoals ook in andere landen wel is gedaan. Echter is besloten om voorlopig de aparte carrière's te handhaven. Dit heeft te maken met de aard van de integratie van DGOS binnen de FOD. De mate van integratie van DGOS binnen de FOD valt grotendeels buiten het kader van deze evaluatie. Wel valt op dat deze integratie beperkt is. Zoals verschillende geïnterviewden opmerken, is er sprake van duidelijk

19 ECDPM, Changing minds and attitudes- Towards improved Belgian technical assistance, 2006.

20 Verder wordt het onderscheid gemaakt tussen de binnencarrière en de buitencarrière, tevens tussen statutairen en contractuelen en tenslotte is er nog de categorie lokaal aangeworven personeel van de ambassades.

gescheiden culturen en huisstijlen van de verschillende DG's. Het aantal onderlinge mutaties is dan ook beperkt. Ook op de ambassades zijn de attachés ontwikkelingssamenwerking vaak weinig geïntegreerd in de ambassade. In partnerlanden zoals Niger waar wel een attaché gevestigd is, maar geen ambassade, doet de integratieproblematiek zich in het geheel niet voor.

De ervaring van het merendeel van het DGOS-personeel in de projectuitvoering moet omgevormd worden naar nieuwe taken en een nieuwe werkwijze zoals de beleidsvoorbereiding, de beleidsdialog rond nieuwe hulpmodaliteiten en een resultaatgerichte manier van werken. Dit probleem wordt wel onderkend binnen de FOD en er zijn wel enkele initiatieven genomen zoals discussies rond nieuwe hulpmodaliteiten op de jaarlijkse attachédagen, en een vorming resultaatgericht werken. Dit betreft vooral ad-hoc initiatieven, maar er kan nog niet worden gesproken van een coherent plan om te komen tot een verdere professionalisering van het bestaande kader via een serie van gerichte vormingen en opvolging daarvan. Het kennismanagement staat nog in de kinderschoenen.

Daarentegen zijn voor de post van attaché wel professionele vereisten gesteld. Die vereisten zijn echter sinds 1999 niet bijgesteld en zijn nog grotendeels op de projectbenadering gestoeld. Attachés kunnen zowel in de partnerlanden, bij internationale instellingen als in Brussel aangesteld worden. In totaal zijn er 82 posten voor attachés waarvan 58 in partnerlanden en 24 in Brussel. De volgende tabel geeft aan dat een groot aantal posten nog vacant is:

Tabel 4.4 Vervulling attachéposten 2000-2005

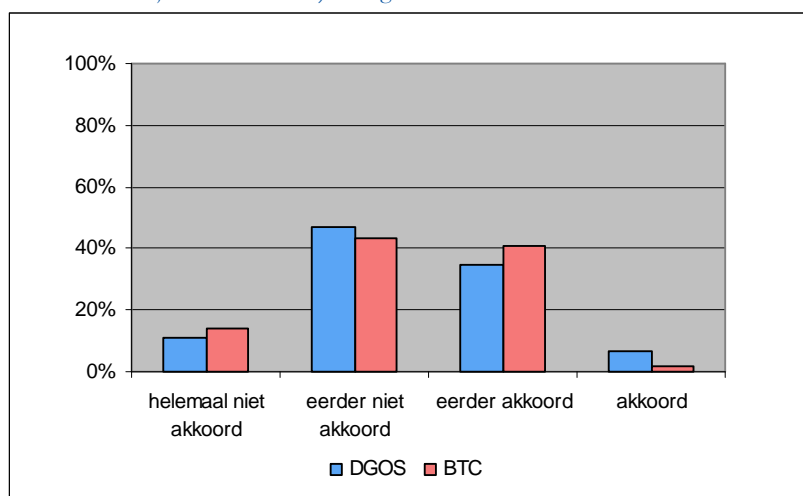
Jaar	Aantal attachés
2000	23 (1 juli) 30 (31 december)
2001	40
2002	47
2003	52
2004	54
2005	53
Totaal aantal posten 82	

Sinds 2003 stagneert de recrutering van nieuwe attachés. Hieraan liggen meerdere oorzaken ten grondslag. Zo wordt elk jaar maar een beperkt aantal vacatures opengesteld en DGOS heeft hierop geen invloed. Er zijn meer Nederlandstalige kandidaten dan er vacatures zijn voor Nederlandstalige posten terwijl er een tekort is aan Franstalige kandidaten. Verder zorgt het taalexamen regelmatig voor problemen. Van de huidige 53 attachés zijn er 12 niet van ABOS afkomstig. Het kader is dan ook relatief oud en ruim de helft is ouder dan 50 jaar. Voor het komende jaar wil men de vereisten voor de recrutering van attachés veranderen en de ervaringseis laten vallen. Zo streeft men naar een zekere verjonging en vernieuwing. Er zijn geen gendergegevens ter beschikking van de evaluatoren gesteld.

DGOS heeft sinds de reorganisatie in 2003 vooral bij de beleidsondersteunende diensten D0.1 en D0.2 gespecialiseerde staf aangesteld.²¹ Verder zijn ook sectorspecialisten werkzaam bij de verschillende Directies. Een belangrijk deel van de relatief goed betaalde gespecialiseerde tijdelijke staf die sinds 2003 is aangesteld en waarvan werd aangenomen dat die posities in permanente posities zou worden omgezet, lijkt nu uit de functies te worden ontheven. De OESO DAC peer review noemt de verschillen in rechtspositie en aanstellingen van DGOS personeel, o.a. het grote aantal assistent attachés problematisch en wijst ook op het aantal niet ingevulde vacatures. In dat verband wordt er van een recruitersuitdaging gesproken voor DGOS.

De peer review wijst ook op het beleid om vooral generalisten aan te stellen en geen specialisten. Dit staat op gespannen voet met de professionalisering van de attachéfunctie in het kader van het nieuwe internationale perspectief. Het gebrek aan inhoudelijk specialisten, die verspreid over de verschillende directies en diensten werken, wordt door velen, zowel binnen als buiten DGOS, als een probleem ervaren. Een minderheid van 42 % van de ondervraagden in de enquête is van mening dat DGOS Brussel de attachés en andere direct betrokkenen voldoende professioneel ondersteunt.

Vraag 8.4. Stelling :DGOS Brussel is in staat om op adequate en professionele wijze de attachés (en de naaste inhoudelijke medewerkers) te begeleiden en te ondersteunen wanneer daar behoefte aan is.



De peer review noemt ook andere problemen zoals het gebrek aan specialistische staf en het ontbreken van staf met kennis van sleutelsectoren en thema's zoals conflictpreventie en duurzame ontwikkeling . Ook de gezondheidszorgevaluatie wijst op de onvoldoende sectorale expertise binnen DGOS om de resultaten goed op te volgen en met name om ontwikkelingen in de gezondheidssector in de partnerlanden met nieuwe hulpmodaliteiten en nieuwe vormen van samenwerking vorm te geven. Ook de in het kader van deze evaluatie uitgevoerde landenstudies zijn op het probleem van de onvoldoende sectorexpertise gestuit. Immers in de meeste partnerlanden zijn slechts 1-2 attachés werkzaam die zich met vele sectoren bezig moeten houden, omdat er nauwelijks sprake is van sectorale concentratie (zie

21 Bij de Copernicushervorming werd de mogelijkheid gecreëerd om op tijdelijke basis gespecialiseerde staf tegen een hogere betaling te werven.

hoofdstuk 2). Congo, het belangrijkste partnerland voor België, is daarop een uitzondering met zes attachés (waarvan begin 2006 vijf posten ingevuld waren) en enkele assistent-attachéposten. Externe deskundigen wijzen ook op het gebrek aan specialistische kennis, o.a. in de workshop die in het kader van deze evaluatie is georganiseerd.

De verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid berust niet bij DGOS, maar bij de stafdirectie Personeel en Organisatie, met één dienst voor het personeel in het buitenland (bevoegd voor de attachés buitenland) en één dienst voor het personeel op de hoofdzetel. Zij houden zich bezig met recrutering en andere formele zaken, maar niet met de verdere professionalisering van de staf via vorming en training. Bij DGOS wordt hieraan relatief weinig aandacht besteed. Dit staat in schril contrast met de veelvuldige klachten zowel binnen de FOD en DGOS als extern over het relatief oude kader dat over competenties beschikt die niet aansluiten bij de huidige internationale consensus en behoeften. Het volgende voorbeeld geeft aan dat inderdaad professionalisering niet altijd hoog in het vaandel staat, zeker omdat het aantal inhoudelijke seminars en vormingen uiterst beperkt is en het personeel ook niet gestimuleerd wordt om bij te leren.

Seminarie nieuwe benaderingen onderwijssector

In december 2005 organiseerde BTC een seminarie rond SWAP in de onderwijssector waarop ook DGOS personeel was uitgenodigd. Vanuit de hoofdzetel van DGOS werd iemand afgevaardigd om het seminarie bij te wonen met de bedoeling dat die persoon achteraf de belangrijkste elementen verder communiceert naar de landenkantoren. Deze manier van communiceren verloopt niet altijd optimaal en dus was er vanuit het veld interesse om zelf het seminarie in Brussel bij te wonen. Het DGOS hoofdkantoor gaf echter een ontmoedigend signaal naar het personeel in het veld. Zij konden enkel het seminarie in Brussel bijwonen op eigen kosten en tijdens hun vakantie.

De discussie over de gewenste professionalisering kan niet los gezien worden van een discussie over de gewenste mate van integratie van DGOS binnen de gehele FOD. Immers professionalisering en kennismanagement moeten zich niet beperken tot het ontwikkelingssamenwerkingspersoneel, maar betreffen ook de ambassadeurs in partnerlanden en de vertegenwoordigingen bij de VN en OESO. Ook die discussie is nog nauwelijks gestart, zo bleek uit interviews, maar wordt ook binnen de FOD wenselijk geacht. Tenslotte is nog het vermelden waard dat in interviews is gemeld dat de Copernicushervorming slechts zeer ten dele is doorgevoerd, en in feite in een vroeg stadium is gestopt. De veranderingen zijn daardoor zeer beperkt gebleven en grotendeels ongedaan gemaakt.

4.7 Monitoring en evaluatie

Eén van de vier aanbevelingen uit het Verslag van de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de opvolging van de problemen in het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking was het versterken van de controle en evaluatiefunctie inzake ontwikkelingssamenwerking. Het doel was door terugkoppeling naar het operationele en het beleidsmatige niveau de kwaliteit van de internationale samenwerking te verbeteren. De controlefunctie is hiervoor al besproken.

Het heeft enige tijd geduurd alvorens een interne en externe evaluatiedienst binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking operationeel waren. Weliswaar ging in 1999 de Dienst Bijzondere Evaluatie inzake Ontwikkelingssamenwerking (S0.4) van start via de aanstelling

van een Bijzondere Evaluator. Deze dienst kampte met een gebrek aan mankracht en ook de benoeming van de Bijzondere Evaluator werd aangevochten. De Dienst startte met een te ambitieus programma, mede in het licht van het ontbreken van verdere ondersteunende expertise. Dit programma is niet gerealiseerd ²². In 2003 ging de Dienst S0.4 opnieuw van start en is een evaluatieprogramma opgesteld. Zo is een landenevaluatie uitgevoerd van de samenwerking met Bolivia. Ook wordt deelgenomen aan gezamenlijke evaluaties van donoren zoals de evaluatie van begrotingssteun. De professionele capaciteit van de Dienst S0.4 is beperkt en deze capaciteit staat verder onder druk omdat tijdelijke aanstellingen mogelijk niet verlengd worden. De dienst slaagt erin op onafhankelijke wijze te functioneren, maar deze onafhankelijkheid is niet formeel vastgelegd. Ook is de openbaarheid van de evaluatierapporten nog een punt van discussie, hoewel de meeste rapporten nu wel openbaar zijn. Via jaarrapportages legt de dienst verantwoording af aan het parlement. De opvolging van evaluatieresultaten is nog problematisch en de inbedding in de beleidscyclus laat te wensen over.

In 2003 werd ook de interne evaluatiedienst van DGOS (D0.2) opgericht. In opdracht van deze dienst werd de gezondheidszorgevaluatie uitgevoerd. DGOS is verantwoordelijk voor de vaststelling van de evaluatieprogrammering van deze dienst. Oorspronkelijk was er de gedachte dat vooral ondersteuning zou worden geboden aan directies van DGOS om evaluaties uit te voeren. Echter het accent kwam snel te liggen bij het uitvoeren van eigen programma-, sector- en thema-evaluaties. Mede in het kader van de Copernicushervorming werd ook gespecialiseerde staf op contractbasis aangetrokken, de zogenaamde experts bijzondere kwalificatie. Op deze wijze slaagde de dienst erin om een aantal kwalitatief goede evaluaties uit te voeren. Een zwak punt is nog de opvolging van de evaluatieresultaten, maar ook hier wordt de laatste tijd meer aandacht aan besteed. Zo heeft D0.2 recent een referentiekader opgesteld over opvolging en evaluatie in de context van resultaatgericht beheer ter versterking van capaciteit en cultuur voor (beleids) evaluatie en opvolging van programma's en projecten om zo bij te dragen tot de ontwikkeling van een lerende organisatie. Ook de capaciteit van deze interne evaluatiedienst staat recentelijk sterk onder druk, omdat contracten van gespecialiseerde staf niet verlengd worden.

In 2006 is een nieuw monitoringsysteem operationeel geworden bij DGOS. Lange tijd werd bijzonder weinig aandacht aan systematische inhoudelijke monitoring van projecten en programma's besteed. De jaarlijkse rapportage aan OESO had bijzonder veel voeten in de aarde, omdat alle diensten afgelopen moesten worden om de vereiste informatie te verzamelen. Ook liet en laat de afstemming met de monitoring door BTC te wensen over. Het opstellen van een nieuw eenvoudig en operationeel monitoringsysteem heeft een moeilijk aanloop gekend en heeft lange tijd in beslag genomen, omdat er geen overeenstemming was over het aantal en de aard van de in te voeren gegevens. Zo was er bijvoorbeeld een discussie over het aantal datums dat ingevoerd moest worden in het systeem. Dit betrof bijvoorbeeld de datum van de belofte in de ISP tot de datum van de eindrapportage. Voor het functioneren van het systeem is het van belang om het aantal gegevens te beperken tot de sleutelmomenten. Op een gegeven moment lag er een systeem met 23-24 datums die uiteindelijk zijn teruggebracht tot zeven. Het systeem gaat uit van de

²² In 2001 is wel een jaarrapport door de Bijzondere Evaluator naar het Parlement gestuurd. Enige tijd daarna is het evaluatieprogramma gestopt en de benoeming door de Raad van State verbroken.

DAC-sectoren en de relatie met de beleidssectoren is nog niet duidelijk gelegd. Bij het operationeel maken van het systeem moest veel interne weerstand overwonnen worden. Het gebruik van het systeem in de beleidscyclus is nog niet duidelijk en ook de relatie met de evaluatiesystemen behoeft nog verdere aandacht.

Zoals gezegd heeft ook BTC een eigen monitoring & evaluatiesysteem (mid-term en eindevaluaties). Er worden zowel mid-term als eindevaluaties uitgevoerd. De resultaten worden besproken in de Gemengde Lokale Overlegstructuur voor de projecten en leiden vaak tot aanpassingen in het geval van mid-term evaluaties. De kwaliteit van de projectevaluaties is variabel. De meeste projectevaluaties, vooral de mid-term, zijn noodzakelijkerwijs meer op proces dan op resultaat en effectiviteit gericht.

Goede resultaten met projectevaluaties: een voorbeeld uit Congo

In Congo ontstond in 2003 het initiatief om scholieren op de basisschool van boeken te voorzien, omdat veel scholen zonder een enkel boek bleken te functioneren en scholieren niet in staat bleken om gedrukte teksten te lezen. Na verschillende opties bestudeerd te hebben, besloot België om alle scholieren in de hoogste klassen van een boek Frans en een wiskundeboek te voorzien. Een grote logistieke operatie werd daarvoor opgezet. Een eerste distributieronde werd gevolgd door een tweede ronde omdat voor een aantal districten in eerste instantie geen goede gegevens beschikbaar waren. Dit project met een grote reikwijdte werd geëvalueerd in opdracht van BTC. Het rapport aan de hand van o.a. verschillende enquêtes om de verspreidingsgraad in kaart te brengen, is zeer inzichtelijk, brengt de resultaten goed in beeld en bespreekt tevens enkele zwakke punten, waar bij vervolgprojecten rekening mee moet worden gehouden. Een belangrijk neveneffect is het 'herenigingseffect', omdat het het eerste project na de conflicten voor het gehele land was. De eindconclusie is zeer positief: een vervolgproject zou snel moeten starten met boeken voor de jongere scholieren. Echter de discussies over een vervolgproject zijn zeer vertraagd o.a. door afstemmingsproblemen tussen de Wereldbank en België.

BTC heeft een begin gemaakt in het leren van lessen en kapitaliseren op een meer geïntegreerd niveau d.w.z. op project-, landoverschrijdend niveau door initiatieven zoals de regionale workshop in Dakar rond microfinanciering, de conferentie in Brussel over volksgezondheid (santé public), SWAP in educatie.

De eerste evaluatieresultaten op beleidsniveau van de beide evaluatiediensten zijn nu beschikbaar. Zowel de Bolivia-evaluatie als de gezondheidszorgevaluatie zijn interessante bouwstenen voor dit evaluatierapport. Beide evaluaties bekijken de verschillende onderdelen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking inclusief de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

Relevante conclusies uit de gezondheidszorgevaluatie

De sectormota gezondheidszorg speelt nauwelijks een rol in de operationalisering van het beleid. In de praktijk is de projectmatige aanpak dominant, waarbij het concept van 'gezondheidsdistrict' centraal staat. De projecten leiden meestal tot goede resultaten en de doelstellingen op projectniveau worden veelal gerealiseerd. Echter de samenhang met andere activiteiten in de sector is vaak beperkt doordat projecten vaak vrij geïsoleerd zijn opgezet en worden uitgevoerd. Bij de zes landenstudies zijn wel aanzetten tot een meer sectorale manier van werken gesignaleerd. De taakverdeling tussen DGOS en BTC is niet duidelijk. Noch DGOS noch BTC beschikt over voldoende inhoudelijke expertise om de gezondheidszorgactiviteiten goed vorm te geven, uit te voeren, te volgen en te evalueren.

Relevante conclusies uit de Bolivia-evaluatie (periode 1992-2004)

De relaties tussen de Belgische en Boliviaanse actoren worden afgebakend tijdens de periodieke officiële Gemengde Commissies. België heeft desondanks niet zoveel rekening gehouden met de Boliviaanse prioriteiten en de previsibiliteit laat te wensen over. De relevantie van de directe bilaterale samenwerking is over het algemeen goed. De

samenhang met andere realisaties in dezelfde regio of in dezelfde sector verschilt van project tot project en hangt meer af van de personen die de programma's uitvoeren dan van een systematisch beleid terzake. De duur van de projectvoorbereiding is verontrustend toegenomen en grote vertragingen treden op. Er is sprake van een *hands-on* projectmanagementmodel met veel verantwoordelijkheid voor de donor. Duurzaamheid is een belangrijk probleem door de gebrekkige toe-eigening van de projecten door de begunstigen

Voor de project- en programma-evaluaties is er nog nauwelijks sprake van een systematische terugkoppeling van de evaluatieresultaten naar het beleid. De sector- en landenevaluaties zoals de Bolivia-evaluatie (S0.4) en gezondheidszorgevaluatie (D0.2) bieden potentieel goede mogelijkheden lessen te trekken voor een verbetering van beleid en praktijk. Ook uit gezamenlijke evaluaties die de inspanningen van meerdere donoren betreffen komen interessante bevindingen voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Vaak is de Dienst Bijzondere Evaluatie bij deze gezamenlijke evaluaties betrokken.

Gezamenlijke evaluatie budgetsteun Mozambique.

Er zijn 17 donoren betrokken bij de budgetsteun aan Mozambique, waaronder België. Aan de hand van een *Performance Assessment Framework* matrix met 14 indicatoren is de bijdrage van de verschillende donoren beoordeeld. België, samen met de Wereldbank en Portugal kwamen onderaan de lijst. Zwakke punten hadden vooral betrekking op het gebrek aan transparantie dat leidt tot een gebrek aan previsibiliteit.

Het gehele evaluatie- en monitoringsysteem heeft lange tijd zeer gebrekkig gefunctioneerd ondanks veelal adequate richtlijnen. Sinds 2003 is er sprake van verbetering over de gehele linie. Het lijkt in de gegeven situatie logisch dat wanneer men van nul moet beginnen, er op verschillende plaatsen aan verschillende systemen wordt gewerkt. Er bestaan nu verschillende systemen naast elkaar die nog onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Tot op heden is dreigende overlap in de evaluatieprogrammering voorkomen door tijdig informeel overleg. Een betere structurele afstemming is op lange termijn wel gewenst. Interessant is dat geen van beide diensten in hun evaluatieprogrammering is uitgegaan van de wettelijke vereisten dat de strategienota's eens in de vier jaar geëvalueerd dienen te worden. Wellicht is dit achterhaald, werd in de interviews gesteld en openlijk wordt de vraag gesteld naar de huidige relevantie van deze wet.

De terugkoppeling van evaluatieresultaten zodat lessen worden getrokken teneinde het beleid en de uitvoering te verbeteren is en blijft het grootste punt van zorg. Dit vereist lerende organisaties. Ook uit de landenstudies bleek dat dit het zwakste punt is. Op projectniveau worden de projectevaluaties nog wel besproken en leiden tot aanpassingen. Dit wordt door 78% van de ondervraagden in de enquête ook in positieve zin onderschreven. Echter op landen- en sectorniveau is het leren van evaluatieresultaten en het nemen van besluiten tot veranderingen nog zeer onvolkomen. Dit lijkt zowel een structureel als een cultureel probleem te zijn. Zo bevordert het bestaan van verschillende monitoring-en evaluatiesystemen naast elkaar het leren niet in positieve zin. Er worden wel lessen getrokken uit de projectevaluaties door BTC voor de diverse projecten, maar deze lessen worden niet vertaald in lessen voor het beleidsniveau in de partnerlanden of voor sectoren en thema's. Anderzijds is het verband tussen de beleidsevaluaties door de evaluatiedienst van DGOS en door de Dienst Bijzondere Evaluatie en de projectevaluaties van BTC niet duidelijk.

4.8 Conclusies

In de twee beheerscontracten tot op heden en de discussie over het derde beheerscontract staan de projectcyclus en het systeem van financiële controle centraal. De aansluiting van het centralistische Belgische systeem is problematisch in het licht van het nieuwe internationale perspectief. Daarom zouden wezenlijke aanpassingen van het systeem overwogen moeten worden. Dit is niet gebeurd bij de wijziging van het eerste naar het tweede beheerscontract, die slechts op symptoombestrijding neer kwam. Voor het derde beheerscontract zou zo'n fundamentele wijziging wel overwogen moeten worden en zou het zinvol uit te gaan van verschillende samenwerkingscycli voor projecten en begrotingshulp;

In reactie op de eerdere financiële beheersproblemen die door de parlementaire onderzoekscommissie zijn aangetoond, is een groot aantal zowel interne als externe controlesystemen op elkaar gestapeld. Dit is niet doelmatig mede omdat de systemen onderling onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Dit beheerst het functioneren van BTC en gaat ten koste van de doeltreffendheid van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Wel dient opgemerkt te worden dat grote problemen met het financiële beheer door BTC in de periode 1999-2003 hebben bijgedragen aan de zwaarte van de financiële controle. Die problemen zijn nu structureel opgelost, evenwel zonder dat aanpassingen in de omvang van de financiële controle hebben plaatsgevonden;

Het systeem voor controle en toezicht was lange tijd vrijwel uitsluitend op inputs gebaseerd. Sinds 2003 wordt meer aandacht besteed aan evaluatie. Er bestaan nu twee gescheiden systemen van controle en toezicht: aan de ene kant het financiële controlesysteem gericht op inputs (zie de vorige conclusie) en een systeem voor monitoring en evaluatie (gericht op resultaten). Het aantal evaluaties en de kwaliteit daarvan is de laatste jaren zeer toegenomen. De opvolging van de resultaten en de integratie van evaluatie als volwaardig onderdeel van de kwaliteitsbewaking van de gehele beleidscyclus verdient nog de nodige aandacht. Verder is de aansluiting van de verschillende interne en externe evaluatiesystemen verre van optimaal en dit verdient verdere afstemming. Tenslotte is voldoende professionele capaciteit nodig bij de evaluatiediensten D0.2 en S0.4 en daaraan wordt onvoldoende aandacht besteed;

Bij de voorbereiding van projecten treedt veel vertraging op. De Belgische ontwikkelingssamenwerking behoort tot de traagste onder de donoren. De complexe projectcyclus met veel goedkeuringsmomenten en een zeer centralistische besluitvorming speelt daarbij een belangrijke rol. De besluitvorming in Brussel is niet transparant en het terrein wordt vaak onvolledig en vertraagd geïnformeerd. De vertraging wordt veroorzaakt door verschillende actoren in Brussel, waaronder vooral DGOS en ook de IF. Voor de vertraging zijn zowel structurele als culturele factoren verantwoordelijk. Bij de culturele factoren betreft het vooral onderling wantrouwen en het gebrek aan goede wil om tot een snelle en adequate oplossing te komen. Ook speelt een te formalistische opstelling daarbij een rol en een gebrek aan resultaatgerichtheid. Er is onvoldoende leiding om de projectcyclus goed te laten verlopen;

Het ontstaan van een stuwmeer, dat wil zeggen een groot gat tussen engagementen enerzijds en uitgaven anderzijds, is een direct gevolg van de vertragingen in de projectcyclus. Daaraan ligt een veelheid aan redenen ten grondslag. De grondslag voor de berekening van de kapitaalstock staat ter discussie en de huidige maatregel in isolatie lijkt de doeltreffendheid en doelmatigheid verder negatief te beïnvloeden;

Er zijn fundamentele problemen in de Belgische wetgeving om de declaratie van Parijs volledig na te leven. Zo behoort delegering van de uitvoering aan partnerlanden niet tot de mogelijkheden, omdat BTC formeel verantwoordelijk is voor de materiële uitvoering;

Zowel BTC en DGOS hebben problemen gehad met het personeelsbeleid. BTC is daarvoor zelf verantwoordelijk, terwijl DGOS daarvoor geen eigen verantwoordelijkheid draagt, omdat het personeelsbeleid van de FOD is geïntegreerd. Beide organisaties kampen met een gebrek aan inhoudelijke specialisten. Wel is het personeelsbestand van BTC relatief jong, terwijl het DGOS personeelsbestand relatief oud is en grotendeels van ABOS afkomstig is. Beide organisaties hebben een personeelsbestand dat slechts in beperkte mate kan inspelen op de nieuwe internationale ontwikkelingen, waar om nieuwe kennis en vaardigheden wordt gevraagd. Dit betreft bijvoorbeeld het voeren van een beleidsdialoog voor de attachés en adviesvaardigheden en ervaring met capaciteitsopbouw voor BTC. BTC probeert de laatste jaren het kennismanagement meer te ontwikkelen en organiseert regelmatig vormingen en trainingen, maar er is nog veel ruimte voor verbetering met name voor het personeel op het terrein. Bij DGOS staat het kennismanagement in de kinderschoenen. Mede omdat de Copernicushervorming slechts zeer ten dele is uitgevoerd en vervolgens stagneerde, is er sprake van een groot personeelsprobleem bij DGOS dat absoluut onvoldoende is onderkend. Het personeel vormt de ruggengraat voor een kwaliteitsvolle ontwikkelingssamenwerking en deze basis is te zeer veronachtzaamd.

5 Hoe gaat het in de praktijk ? (stap 3)

Dit praktijkhoofdstuk is vooral gebaseerd op de bevindingen van de vier landenstudies aangevuld met de resultaten van de enquête die als validatie diende. De vier landen kunnen in twee verschillende categorieën ingedeeld worden. Enerzijds Congo en Niger als fragiele staten waar het aantal donoren beperkt is, donorcoördinatie nog in de kinderschoenen staat en België een relatief belangrijke donor is. Anderzijds Tanzania en Vietnam waar donorcoördinatie en harmonisatie hoog in het vaandel staat, de regeringen van de partnerlanden zelf veel initiatieven nemen, veel donoren vertegenwoordigd zijn en België een relatief kleine donor is.

5.1 Aansturing en besluitvorming

Besluitvorming rond programmatie van activiteiten in partnerlanden

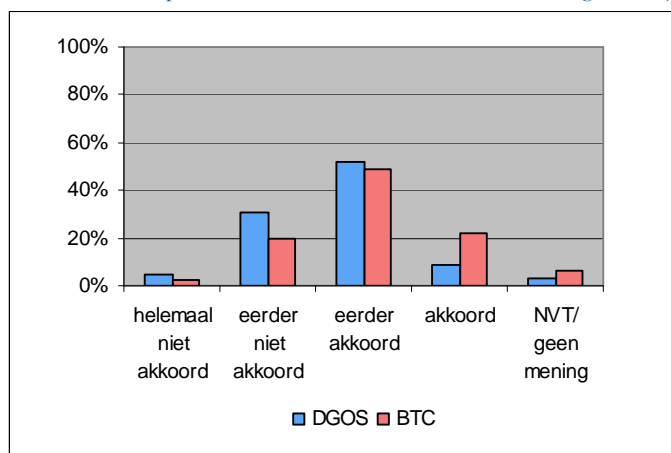
Uit de landenstudies blijkt dat de landenstrategieën en andere sectorale of thematische nota's in de praktijk geen rol van betekenis spelen en niet of nauwelijks sturend zijn voor de activiteiten die in de landen worden uitgevoerd, zoals ook in hoofdstuk 3 al aan de orde kwam. In Niger bijvoorbeeld werd de eerste versie van de landennota geschreven door de attaché in 1999 en daarna voor commentaar voorgelegd aan de civiele maatschappij. De attaché is vervolgens vertrokken in 2001 zonder de nota af te maken. De oorspronkelijke versie werd aangepast maar niet goedgekeurd door het kabinet omdat de nota te lang was.

Landenstrategie Vietnam

In 2002 heeft de toenmalige attaché in Vietnam een landenstrategie opgesteld in opdracht van Brussel. Deze nota is zeer beknopt en erg algemeen. Het geeft aan dat de Vietnamese armoedestrategie, de *Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy* (CPRGS), de basis is van de Belgische strategie. In de nota is onder meer opgenomen dat steun zal worden gegeven aan structurele hervormingen op terreinen als goed bestuur, de rechtsstaat, de financiële sector en de integratie van Vietnam in de internationale economie. “Op dit spoor, zal België, als kleine donor, zich ervoor hoeden eigen programma's of projecten op te zetten, maar uitsluitend werken via medefinanciering van programma's die door andere donoren uitgevoerd worden.” In de praktijk is hier nooit uitvoering aan gegeven. Ook is de nota in de daaropvolgende jaren nooit geactualiseerd.

Dit beeld werd ook bevestigd in Tanzania en in Congo, waar wel een landenstrategie bestaat, maar geen ISP (Indicatief Samenwerkingsprogramma). Dit komt eveneens in de enquête naar voor:

Vraag 6.6 Stelling: Beleidsintenties betreffende thema's en partnerlanden bestaan voornamelijk op papier maar zijn niet leidend voor de praktijk (b.v. beleid rond geografische concentratie, internationale afspraken in het OESO/DAC verband, strategienota's).



In de praktijk is in de meeste landen het Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP) leidend voor de activiteiten die worden uitgevoerd in de partnerlanden. ISP's worden goedgekeurd door Gemengde Commissies en op deze wijze heeft het partnerland formeel een belangrijke stem bij de programmering van activiteiten. Deze rol stellen de partnerlanden ook op prijs. Voorbereiding gebeurt veelal via de attaché, die dan ook een belangrijke rol speelt in deze fase. ISP's pogen aan te sluiten bij armoedestrategieën, maar in sommige gevallen is het vooral een projectenlijst, terwijl in andere gevallen de strategie meer is uitgewerkt. De kwaliteit is dus variabel. Uit de enquête bleek dat de meeste Belgische betrokkenen wel grotendeels tevreden waren over de aansluiting bij armoedestrategieën en de gelijkwaardigheid in de voorbereiding (zie vragen 6.2; 6.3 en 6.4 in bijlage 10).

In Niger werd in 2005 een nieuwe versie van de landennota geschreven die rekening hield met het ISP (2004-2008) in plaats van andersom (overigens is ook deze nieuwe versie van de landennota Niger nog niet gefinaliseerd evenmin als de vorige versie). Het programma in Tanzania was in 1994 zeer sterk regiogericht. De politieke omwentelingen in het naburige Burundi en Rwanda zorgden in die periode voor een golf van vluchtelingen die zich in Tanzania kwamen vestigen. Deze vluchtelingenstroom zorgde voor enorme druk op de lokale overheid in de districten Kagera en Kigoma. België reageerde met een *area-based* programma dat de impact van de vluchtelingenstroom in die districten draagbaar moest maken door bosaanplant, watervoorziening, e.d. Sommige projecten in 2006 zijn nog altijd een uitvloeisel van dit *area-based* programma. In 2002 nam het beleid in Tanzania een bocht door de roep naar armoedebestrijding. Met meer aandacht voor concentratie, complementariteit met andere donoren, duurzaamheid en impact kwam het nu (2006) lopende programma uit de bus. Maar beleid en uitvoering staan niet altijd in elkaars verlengde en in de praktijk in Tanzania doen zich allerlei moeilijkheden voor op verschillende momenten in de projectcyclus om te komen tot andere vormen van ontwikkelingssamenwerking zoals afgesproken met de partners.

Er is een geleidelijke ontwikkeling gaande in verschillende partnerlanden die verder gevorderd zijn op het gebied van donorcoördinatie en harmonisatie om geen apart overleg met elke donor meer te voeren, maar over te gaan naar meer gezamenlijk donoroverleg.

Gemengde Commissies zijn dan ook in veel gevallen door andere landen afgeschaft. Immers beide partners in de Gemengde Commissie zijn niet gelijkwaardig.

De rol van BTC in de programmatie is niet duidelijk vastgelegd. In enkele landen heeft BTC een overzicht van het lopende samenwerkingsprogramma opgesteld ter voorbereiding van de Gemengde Commissie. In Congo heeft de ResRep van BTC ook een dergelijk initiatief genomen ter voorbereiding van een Gemengde Commissie die plaats zou moeten hebben na de verkiezingen en het aantreden van een nieuwe regering. Dit voorbeeld uit Congo geeft aan dat afstemming en het leren van lessen niet structureel in de samenwerkingscyclus is vastgelegd.

Voorbereiding van de Gemengde Commissie Congo en België door BTC

In het licht van het geplande einde van de transitieperiode in Congo en de verwachte normalisering van de relaties door het instellen van een Gemengde Commissie voor de bilaterale samenwerking heeft BTC het initiatief genomen in 2005 om het bestaande programma onder de loep te nemen. Op basis van de analyse in de *'Appréciation du programme de coopération bilatérale entre la Belgique et la RDC'* zou de nieuwe ISP voorbereid kunnen worden. Dit is een goede poging om het trekken van lessen in de samenwerkingscyclus te bevorderen. In een vroeg stadium heeft BTC de attachés op de hoogte gebracht van dit initiatief en die stonden daar in beginsel positief tegenover. In de praktijk ontstonden er enkele spanningen over de mate van betrokkenheid van de attachés bij de opstelling en vaststelling van de nota. Ook het gebruik van de nota in de toekomstige programmatie was verre van duidelijk op het moment dat de landenstudie plaats vond. Ook had de minister voor ontwikkelingssamenwerking inmiddels besloten om € 25 miljoen extra ter beschikking te stellen om het vertrouwen van de bevolking in het democratische proces te bevorderen.

De invloed van de diverse ministers en staatssecretarissen is zeker terug te vinden in de projectenportefeuille en laat zich vaak gelden bij de voorbereiding en ondertekening van de ISP. Individuele en partijpolitieke voorkeuren van ministers kunnen leiden tot bepaalde accenten in de samenwerking. Zo is ten tijde van Boutmans meer aandacht besteed aan het milieu en zagen daarna veel 'groene' projecten het daglicht. Verder besluiten ministers tijdens bezoeken aan partnerlanden vaak tot nieuwe activiteiten. In Congo, waar geen ISP is, zijn hiervan diverse voorbeelden te vinden.

Besluitvorming tijdens de voorbereiding en uitvoering van activiteiten

Uitvoering van de ISP's vindt vaak met grote vertraging plaats. Als gevolg hiervan wordt een groot deel van de middelen besteed aan projecten die jaren geleden al zijn geïdentificeerd (veel projecten die nu bijvoorbeeld in Vietnam worden uitgevoerd waren al opgenomen in het ISP van 2000). Dit betekent dat de huidige projectkeuze in de eerste plaats wordt bepaald door wat er historisch al vast lag. De ruimte voor nieuw beleid en een strategische heroriëntatie is op korte termijn dus beperkt.

Het ISP is grotendeels leidend voor de activiteiten die worden ondernomen, maar is "slechts" indicatief en niet bindend. Pas na ondertekening van een Specifieke Overeenkomst is sprake van een verplichting in juridische zin. In Vietnam is België bijvoorbeeld teruggekomen op een afspraak die tijdens de gemengde commissie van december 2003 is gemaakt over de "ICP Support Facility" (zie ook onderstaand voorbeeld) en dit beperkt de previsibiliteit.

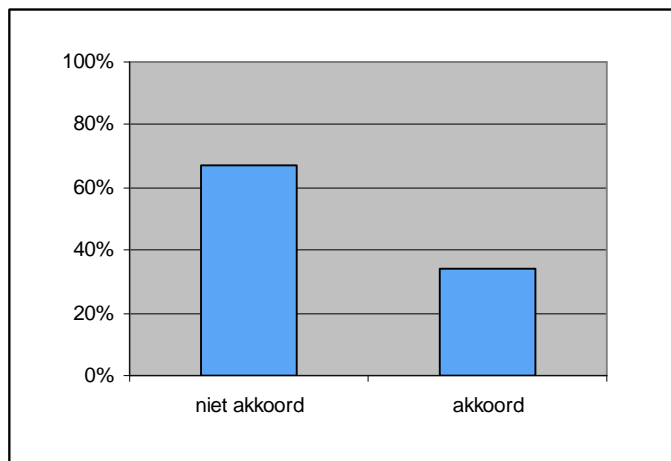
ICP Support Facility in Vietnam: een mislukte poging om te komen tot decentralisatie

De ervaring met de *Belgian-Vietnamese indicative Cooperation programme (ICP Support Facility)* laat zien dat decentralisatie naar de ambassade, zelfs voor geringe bedragen, in de praktijk op grote, vrijwel onoverkomelijke problemen stuit. Het beoogde doel van deze faciliteit was het realiseren van een (beperkte) mate van decentralisatie, waarbij het Vietnamese Ministerie van Planning en Investeren (MPI) en de ambassade gezamenlijk konden beslissen over voorstellen tot een bedrag van € 100.000. De oprichting van een dergelijke faciliteit was overeengekomen in de gemengde commissie van december 2003 en werd opgenomen in het ISP 2004-2005. Vervolgens werden door België verschillende aanpassingen voorgesteld, die door Vietnam werden geaccepteerd, hoewel sommige daarvan duidelijk leidden tot afzwakking van het oorspronkelijke idee van decentralisatie van de besluitvorming. De IF heeft een negatief advies gegeven in juli 2005 en erop gewezen dat een dergelijke gedecentraliseerde budgetlijn voor geen enkel ander partnerland bestaat. Deze budgetlijn met de voorziene procedure zou inhouden dat de projecten die hieronder vallen niet aan de reguliere administratieve procedure en begrotingscontrole zouden worden onderworpen. Dit argument heeft betrekking op de rechtmatigheid. Een tweede argument van de IF is inhoudelijk van karakter en wijst op het gevaar van een te grote versnippering van de hulp via deze budgetlijn.

Uiteindelijk is besloten om af te zien van deze faciliteit. Het niet doorgaan van deze faciliteit werd niet begrepen door de Vietnamezen, die zich afvroegen waarom België terugkomt op eerder gemaakte afspraken. Ook stelden zij de vraag of de doelstelling van decentralisatie van de besluitvorming, zoals overeengekomen in 2003, dan niet langer werd beoogd door België.

We zagen reeds dat de besluitvorming in de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking sterk is gecentraliseerd in Brussel, met name voor wat betreft de voorbereiding van projecten (zie 4,3 projectcyclus). Er zijn veel goedkeuringsmomenten (zie 4.1 en tabel 4.1) alvorens een project van start kan gaan. Wanneer projecten eenmaal in uitvoering zijn, speelt dit minder aangezien de stuurgroepen (GLOS: Gemengde Lokale Overlegstructuur) op projectniveau dan een duidelijk mandaat hebben voor tussentijdse bijstellingen. De sterke mate van centralisatie leidt tot aanzienlijke vertragingen in de projectvoorbereiding, waardoor deze enkele jaren in beslag kan nemen. De gecentraliseerde besluitvorming maakt het bovendien lastig om vanuit de ambassades invulling te geven aan de principes van harmonisatie en afstemming, zoals afgesproken in de Verklaring van Parijs. Slechts een minderheid vindt dan ook dat België in de afgelopen jaren in staat is geweest om de snelle veranderingen in de internationale context (meer donorcoördinatie en harmonisatie, meer begrotingssteun, sectorale benadering, MDGs etc.) op adequate wijze vorm te geven.

Vraag 9.7 Stelling: Terugkijkend op de DBOS van 1999 tot nu... De directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is in staat geweest om de snelle veranderingen in de internationale context sinds 2000 op adequate wijze vorm te geven.



Het vorige hoofdstuk maakte al duidelijk dat door de nadruk op de realisatie van de omzet de aansturing vooral op inputs is gebaseerd en niet op resultaten. Immers de beperkt beschikbare evaluatieresultaten spelen geen rol in de directe aansturing. De kwaliteitssystemen functioneren eveneens nog onvoldoende in de praktijk. Bij BTC worden nu de reportages van de landenkantoren geleidelijk meer op inhoudelijke kwaliteitscriteria gebaseerd. Ondanks het bestaan van een formele instructie inzake de opstelling van jaarverslagen door attachés, is er in de praktijk geen duidelijkheid rond inhoudelijke opvolging en terugkoppeling door de attachés.

Bovendien functioneren de kwaliteitssystemen naast elkaar. De rol van de partnerlanden is wel duidelijk op projectniveau, maar op meer geaggregeerd niveau spelen de partnerlanden nauwelijks een rol in de opvolging en bijsturing in de praktijk.

Tot slot

Zoals gezegd spelen de beleids- en strategienota's die mede zijn opgesteld om aan de kritiek van de parlementaire commissie tegemoet te komen, een zeer beperkt sturende rol in de praktijk. Het beleidsframe blijft tot op heden dus beperkt tot papier en is niet leidend geworden voor de aansturing en besluitvorming in de praktijk. De aloude ISPs die worden opgesteld door de Gemengde Commissie zijn wel een belangrijk instrument, maar het functioneren daarvan is eveneens niet optimaal, omdat gelijkwaardigheid in de relatie problematisch is en andere vormen van meer gezamenlijk donoroverleg in de plaats komen van Gemengde Commissies. De directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking wordt nog steeds nauwelijks beleidsmatig gestuurd. Hier liggen een aantal elementen aan ten grondslag.

DGOS heeft moeite om haar beleidsvoorbereidende rol goed in te vullen. Er is bij de hervorming relatief weinig aandacht besteed aan de gewijzigde taken van het DGOS personeel en het personeelsbeleid (zie 4.6) heeft hier onvoldoende op ingespeeld. Ook de afstemming tussen de beleidsvoorbereidende rol van DGOS en de beleidsceel van de minister is nog niet optimaal;

Beleidsvoorbereiding (DGOS) en uitvoering (BTC) zijn gesplitst. BTC heeft vanuit zijn uitvoeringsrol eveneens voeling met de ontwikkelingen op het terrein. Het beleid moet

voldoende gevoed worden vanuit de lessen die uit de ontwikkelingen worden getrokken. De soms gebrekkige samenwerking tussen DGOS en BTC belemmert echter een optimaal gebruik van deze kennis op het beleidsvoorbereidende niveau en bevordert het “denkers vs. doeners” probleem;

Het politiek frame is dus nog altijd een belangrijk kader van waaruit invulling wordt gegeven aan de bilaterale samenwerking in de praktijk. Het politieke frame en het beleidsframe zouden in elkaars verlengde moeten liggen en in de formele beleidsdocumenten is dit zeker ook het geval. In de praktijk vindt besluitvorming en aansturing op microniveau plaats waardoor de meer lange-termijn beleidslijnen uit het zicht dreigen te raken;

Het heeft ontbroken aan een vervolgtraject waarbij de geformuleerde beleids- en strategienota's werden ‘vertaald naar beneden toe’. Deze operationaliseringslag was niet voorzien, mede omdat de problematische relatie tussen DGOS en BTC alle energie opeiste;

De aansturing is voornamelijk op inputs gebaseerd en een systematische terugkoppeling van monitoring en evaluatie-uitkomsten naar het beleid tussen DGOS, BTC en de Dienst voor Bijzondere evaluatie vindt (nog) niet plaats. Vanuit een legalistisch perspectief worden de formele juridische regels centraal gesteld en niet bijvoorbeeld het politiek commitment dat men eerder heeft afgegeven;

Gedacht wordt vooral vanuit het Belgisch perspectief en niet vanuit het partnerland. Daarmee is het Belgisch perspectief (vanuit het politieke en het beheersframe) belangrijker gebleven voor de praktijk van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking dan het zoeken van aansluiting bij het internationale perspectief (vanuit het beleidsframe).

5.2 Versnippering of concentratie?

Terwijl in het verleden ABOS actief was in wel 40 landen is het aantal partnerlanden in 1999 teruggebracht tot 25 en in 2003 tot 18. Het aantal uitgaven in niet-partnerlanden neemt geleidelijk af, zo werd in hoofdstuk 2 aangetoond. Er is sprake van een zeer duidelijke concentratie in het Grote-Meren gebied. Ondanks de duidelijke selectiecriteria is het niet altijd voor iedereen duidelijk waarom bepaalde landen zijn geselecteerd als prioriteitsland voor de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking en andere niet. Vanuit oogpunt van armoedebestrijding is bijvoorbeeld niet goed te verklaren waarom België is gebleven in Vietnam, maar is weggegaan uit Laos en Cambodja. Andere politieke overwegingen kunnen hierbij een rol gespeeld hebben.

Er zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen bij de landenconcentratie tot op heden:

België heeft slechts in een beperkt aantal landen een aandeel van meer dan vijf procent van de totale hulp (b.v. Congo, Rwanda, Burundi en Ecuador). In een aantal landen ligt het aandeel zelfs beneden één procent (Algerije, Palestijnse Gebieden, Vietnam, Oeganda en Mozambique). Slechts in zes partnerlanden, behoort België tot de tien grootste donoren (Congo, Burundi, Rwanda, Benin, Marokko en Ecuador). Dit betekent dat België dus een relatief kleine donor is in de meeste partnerlanden en daarmee slechts een relatief bescheiden bijdrage kan leveren in financiële termen.

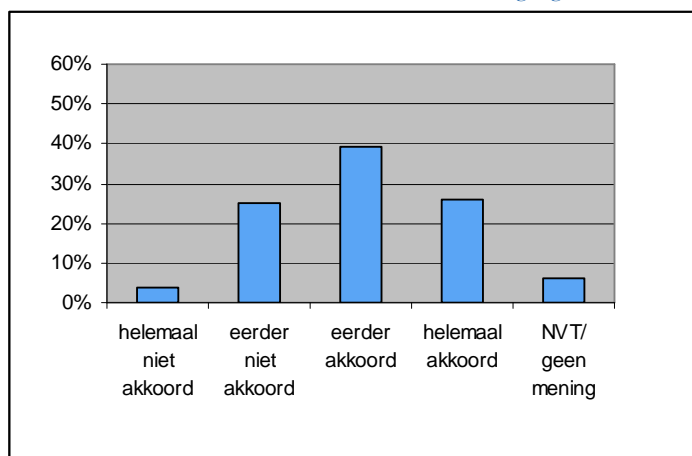
De uitgaven in niet-partnerlanden worden slechts langzaam afgebouwd. Activiteiten werden vaak nog opgestart zelfs nadat de beslissing tot verdere concentratie was genomen, dikwijls wanneer ze in een gemengde commissie reeds waren afgesproken. B.v. in 2004 werden nieuwe programma's en projecten in niet-partnerlanden opgestart in Bangladesh, Burkina Faso, Ethiopië, Kameroen en Laos.

In de meeste partnerlanden is België in vier of meer sectoren werkzaam en is het programma zeer versnipperd. Niger vormt daarop een relatieve uitzondering, omdat daar wel een zekere mate van sectorale concentratie is gerealiseerd met een zwaar accent op de onderwijssector, naast gezondheidszorg en plattelandsontwikkeling. Bij het opstellen van nieuwe ISPs wordt wel gestreefd naar meer sectorconcentratie, maar de engagementen in de ISPs vertalen zich slechts langzaam in een veranderd uitgavenpatroon in de praktijk. Vooralsnog geldt dus het beeld van sectorale versnippering.

Ook is er sprake van geografische versnippering van de activiteiten binnen een partnerland. Zo is België in Congo in alle regio's actief. Dit beeld van een gebrek aan concentratie van de activiteiten binnen een land (zowel sectoraal als geografisch) wordt bevestigd door de bevindingen in Tanzania en Vietnam. In het ISP van Tanzania is bijvoorbeeld een veelheid van 21 interventies opgenomen in twaalf verschillende regio's en acht verschillende sectoren. Ook de projectportefeuille in Vietnam is sterk gefragmenteerd, zowel regionaal als thematisch. Dit ondanks het streven van de eerste gemengde commissie in 1993 naar geografische concentratie en sectorale specialisatie van de Belgische steun aan Vietnam. Projecten worden momenteel uitgevoerd in een groot aantal provincies op uiteenlopende terreinen als milieu, onderwijs, landbouw, gezondheidszorg, plattelandsontwikkeling, microkrediet voor vrouwen, bestuurlijke hervorming, industrie en transport. Dit is historisch zo gegroeid, onder andere vanwege verschillende ministers die elk eigen accenten legden.

Uit de enquête blijkt dat een ruime meerderheid van de respondenten (65%) van mening is dat de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking te versnipperd is, zowel over verschillende landen als over sectoren en regio's binnen één land.

Vraag 7.5 Stelling: De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is veelal te versnipperd, zowel over verschillende landen als over sectoren als geografisch binnen één land.



Ondanks het concentratiebeleid van de voorbije jaren is er dus nog steeds sprake van een zekere mate van versnippering (vooral sectoraal en binnen de partnerlanden). Zo is er is geen duidelijke relatie te leggen tussen de bestedingen van de Belgische ontwikkelings-samenwerking en de wettelijk gedefinieerde sectoren en thema's, en het beleid. Dit illustreert de beperkte beleidsgerichtheid en beleidsmatige aansturing. Vaak is de versnippering een bewuste keuze zoals in Congo waar het van belang wordt geacht dat België zichtbaar is in

alle regio's van dit verdeelde land en ook in alle sectoren actief is. Toch gaan er veel stemmen op om verder te concentreren.

In het licht van het nieuwe internationale perspectief en rekening houdend met België als relatief kleine donor is verdere concentratie zeker wenselijk. Immers een te grote versnippering van activiteiten belemmert het doelmatig werken. Beleidsdialogen over begrotingssteun, zowel algemeen als sectoraal, worden steeds belangrijker en nemen in toenemende mate tijd in beslag van de attachés. Zij moeten specialistische kennis bezitten en in die zin is een te grote mate van versnippering niet wenselijk. Ook om het ownership van de partnerlanden te bevorderen streven zij naar een beperking van het aantal donoren per sector en regio. Verder zijn de beheerskosten van een versnipperd programma relatief hoog.

5.3 Beleidsdialoog en overlegstructuren

Het overleg en de beleidsdialoog vinden op verschillende niveaus plaats:

- Centraal: Gemengde Commissie, partnercomité en overleg algemene begrotingssteun;
- Sectoraal;
- Project en programmaniveau via de Gemengde Lokale Overlegstructuren (GLOS).

Algemene beleidsdialoog

In 3.4 en 5.1 is al aangegeven dat de meeste donoren het beleidsoverleg via Gemengde Commissies hebben afgeschaft. In de drie onderzochte landen waar Gemengde Commissies functioneren (in Congo niet) is de waardering hiervan variabel. Het systeem wordt zeer op prijs gesteld in Niger, omdat het de overheid medezeggenschap geeft in het programma. Daarentegen is de waardering in Tanzania en Vietnam duidelijk lager. Vooral in Vietnam beklaagt men zich over het niet nakomen door België van gemaakte afspraken in het kader van de ISP en probeert men zelf meer initiatief te nemen zoals uit het volgende voorbeeld blijkt. De klacht in Vietnam betreft vooral de beperkte previsibiliteit van de hulp.

Geen reactie vanuit Brussel voor het starten van een nieuwe ISP in Vietnam

Het huidige Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP) voor Vietnam was afgesproken voor de jaren 2004-2005, waarbij in de gemengde commissie al overeengekomen was dat in de 2^e helft van 2005 een volgende gemengde commissie zou plaatsvinden. Dit is niet gebeurd. Wel heeft een ambtelijke delegatie onder leiding van de directeur D1 Vietnam bezocht in november 2005 voor een 'bilateral review'. Tijdens de bespreking hebben de Vietnamezen voorgesteld om begin 2006 te starten met de voorbereiding van een nieuw ISP zodat dit nog in de 1^e helft van 2006 getekend zou kunnen worden. "The Belgian party took note of the Vietnamese proposal and would transmit it to the Belgian competent authorities", zoals in de minutes is aangegeven. De ambassade heeft Brussel sindsdien herhaaldelijk gevraagd wanneer zij nu konden starten met de voorbereidingen en hoeveel geld beschikbaar is voor een nieuw ISP, maar heeft hier geen antwoord op gekregen. In maart 2006 zou een delegatie van het Vietnamese Ministerie van Planning en Investeren (MPI) naar Luxemburg gaan om een nieuw ISP te tekenen. Op eigen initiatief zullen zij dan ook Brussel bezoeken om zelf nadere uitleg te krijgen over de vertragingen.

Een voorzichtige conclusie luidt dat in een partnerland met veel donorhulp en met snelle vorderingen op het gebied van coördinatie en harmonisatie het systeem van de Gemengde Commissie niet goed meer kan werken. In andere landen daarentegen, zoals bijvoorbeeld in

de fragiele staten Niger en Congo in de nabije toekomst, kan zo'n overlegsysteem wel goed werken. Daartoe moeten wel bestaande problemen in het huidige systeem, zoals het gebrek aan gelijkwaardigheid en partnerschap en het niet nakomen van afspraken door Brussel, verbeterd worden.

Beleidsdialoog op sectorniveau

Terwijl er geen discussie is wie België vertegenwoordigt bij de algemene beleidsdialoog is er wel verwarring over de vertegenwoordiging van België bij de sectorale beleidsdialoog. In veel partnerlanden doet het capaciteitsprobleem zich gelden zowel bij de attachés als bij BTC. Dit probleem wordt versterkt door de sectorale versnippering. In de praktijk zoeken de attachés naar een pragmatische oplossing en wordt afgesproken of de attaché of BTC België zal vertegenwoordigen. In de meeste gevallen levert dit geen problemen op, hoewel België vanwege het capaciteitsprobleem lang niet bij alle vormen van overleg aanwezig kan zijn. Slechts in enkele gevallen ontstaat er ook in het veld discussie. Zo nam België de rol van leidende donor van Duitsland over in het sectoroverleg gezondheidszorg in Congo. Vanzelfsprekend nam de attaché gezondheidszorg de leidende rol op zich, maar kante deze zich tegen de aanwezigheid van BTC bij het overleg²³. Daarentegen is GTZ wel vertegenwoordigd en deze Belgische twist (*affaires belgo-belges*) werd dan ook niet begrepen door het partnerland en andere donoren. Dit is wel een uitzonderingssituatie die in het eerste geval te maken heeft met de omvang van het programma in Congo en de relatief uitgebreide capaciteit aldaar. Meestal doet deze discussie zich niet voor wegens een gebrek aan capaciteit bij DGOS en BTC. Toch ontstond ook zo'n oververtegenwoordiging bij een donoroverleg ivm met het basket fund voor basisonderwijs in Niger waar België werd vertegenwoordigd door 4 personen (attaché-adjoint, TA BTC, een adviseur van de hoofdzetel BTC en een expert van de hoofdzetel van DGOS).

Overleg op projectniveau: Gemengde Lokale Overlegstructuren

De landenstudies wijzen ook uit dat de ervaringen met het overleg op projectniveau gemengd zijn. Er worden formele overlegstructuren opgezet die vaak uit veel personen bestaan, waardoor de doelmatigheid soms beperkt is. Toch slagen veel van deze structuren erin om de projecten goed te volgen en tijdig besluiten te nemen over bijstelling. Daarbij wordt gebruik gemaakt van voortgangsrapportages en projectevaluaties. Terugkoppeling op dit niveau is relatief goed (zie 4.7).

Flexibel omgaan met bestaande regels en procedures op projectniveau in Niger

In het project "*Augmentation des revenus monétaire des femmes dans le régime de Dosso* " telt de GLOS 16 leden met heel uiteenlopende opleidingsniveaus en achtergrond. Tijdens de vergadering van de GLOS is het dikwijls moeilijk om alle informatie toe te leveren en tot een gezamenlijk besluit te komen. Daarom heeft men voor dit project het initiatief genomen om een technisch comité op te richten in de aanloop van de GLOS dat de besluitvorming voorbereidt en vergemakkelijkt.

Leren van elkaar en betere afstemming in Congo

In Congo voert BTC nu drie projecten uit om op vraaggestuurde wijze gemeenschapsinitiatieven via micro-projecten te ondersteunen. Twee projecten vallen onder de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking en één project onder het Belgische Overlevingsfonds. Het Overlevingsfonds kent kortere procedures. Er waren verschillen in aanpak tussen de drie projecten en aanvankelijk was niet voorzien om gezamenlijk te leren. Op initiatief van diverse betrokkenen is

²³ Dit standpunt van de attaché werd overigens niet gedeeld door alle andere attachés en evenmin door de hoofdzetel.

men geleidelijk overgegaan tot het uitwisselen van ervaringen. Vervolgens zijn de projecten bij elkaar gekomen om de resultaten van hun zelfevaluatie te bespreken. Dit gezamenlijk leren heeft positief doorgewerkt op de nieuwe formulering van projecten.

5.4 Beheersvormen en hulpmodaliteiten

België heeft formeel aangegeven de trend in de internationale donorgemeenschap te willen volgen om meer begrotingssteun ter ondersteuning van meerjarenprogramma's te geven, onder meer door ondertekening van de Verklaring van Parijs. Dit besluit is pas recent genomen en dus is begrotingssteun in de Belgische context nog een relatief nieuwe en in financiële termen relatief onbelangrijke hulpmodaliteit. Begrotingssteun maakt zo rond de 10-15 % van de directe bilaterale samenwerking uit (zie hoofdstuk 2).

Uit de landenstudies blijkt het streven naar begrotingssteun vooralsnog vooral op papier te bestaan en in de praktijk nog op veel problemen te stuiten in Brussel. Zowel in Vietnam als Tanzania loopt de overheid – gezamenlijk met de donoren – voorop bij het in praktijk brengen van de Verklaring van Parijs.

Donorcoördinatie richt zich in Vietnam, evenals in Tanzania, in belangrijke mate op het geven van algemene begrotingssteun, maar in geen van beide landen neemt België hieraan deel (zie onderstaande voorbeelden).

Begrotingssteun in Tanzania

In Tanzania schakelt een aantal van de belangrijkste donoren over naar algemene begrotingssteun. België neemt echter geen deel aan de discussies over het geven van algemene begrotingssteun. Dit wordt door de Tanzaniaanse overheid en andere donoren gezien als een tekort aan vertrouwen in de overheid van Tanzania en roept verschillende vragen op. Het resultaat hiervan is dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking in het algemeen wordt gezien als weinig dynamisch, traditioneel en weinig 'au courant' met de recente ontwikkelingen in de bilaterale samenwerking.

Begrotingssteun in Vietnam

In 2001 startte de Wereldbank met het geven van algemene begrotingssteun aan Vietnam in de vorm van een *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC). Inmiddels nemen de meeste donoren in Vietnam hieraan deel. Ook de Belgische ambassade zou hier graag aan deelnemen en heeft dit aan Brussel doorgegeven. Na langdurig wachten op een antwoord kwam echter het bericht van de hoofdzetel dat dit niet mogelijk zou zijn. Er zijn verschillende interpretaties van de redenen, maar ongetwijfeld speelt het een rol dat er zowel rond diverse projecten en rond sectorale begrotingssteun er al problemen rond de wetmatigheid van de voorgestelde uitvoeringsmodaliteiten waren gerezen. Verder lijken persoonlijke factoren in de relatie tussen de ambassade en de hoofdzetel een rol te hebben gespeeld. Op papier onderschrijft België dus wel de overgang naar begrotingssteun, maar wanneer er een concrete mogelijkheid is, wordt dit algemene beleidsvoornemen niet uitgevoerd. Het gevolg hiervan is dat België in Vietnam alleen als observator aanwezig is in de PRSC bijeenkomsten. Hierdoor kan België slechts een geringe rol spelen in de beleidsdialoog en is het voor andere donoren weinig zichtbaar.

Het volgende voorbeeld van budgetsteun aan Niger geeft echter aan dat, indien de politieke wil aanwezig is, er wel degelijk snel algemene budgetsteun gegeven kan worden.

Begrotingssteun aan Niger²⁴

Tussen 2000 en 2003 heeft België € 20 miljoen budgetsteun aan Niger toegezegd in de vorm van vijf opeenvolgende tranches voor de betaling van achterstallig loon. Deze budgetsteun is in 2004 geëvalueerd. Ondanks de weinige ervaring van de administratie op dat moment met budgetsteun en zonder duidelijke richtlijnen voor onderhandeling, ontwerp en opvolging, is deze actie vijf keer herhaald op vier jaar tijd. Het persoonlijk engagement van de politieke verantwoordelijke van België (de staatssecretaris van ontwikkelingssamenwerking) zorgde voor een heel vlotte behandeling van de eerste financieringsactie. In de specifieke, politieke context van eind 1999 kan de eerste operatie verantwoord worden en heeft ze bijgedragen aan het versterken van de democratie en het beperken van de sociale onrust dmv de betaling van een maand achterstallig loon van overheidsfunctionarissen. Dit argument is voor de vier daaropvolgende betalingsacties steeds minder overtuigend. Desondanks werden voor alle acties dezelfde uitvoeringsmodaliteiten opgelegd als voor de eerste nl. geen performance criteria, geen coördinatie met andere donoren en excessieve externe audits die niet hebben bijgedragen aan Nigerijnse betalingsprocedures voor salarissen waardoor deze vorm van budgetsteun volgens de evaluatoren geen duurzaam effect heeft gehad voor de ontwikkeling van het partnerland.

België neemt ook in Tanzania en Niger gezamenlijk met andere donoren deel aan *basket funding* (in Tanzania is dit zelfs 54% van de goedgekeurde fondsen), hoewel ook dit vaak problematisch is binnen de bestaande procedures en regels van de financiële wetgeving. Daarom worden vanaf 2006 de schijven voor de *basket funding* eerst naar BTC gestort die ze vervolgens door moet storten naar de partner om op deze manier de langdurige verantwoordingsprocedures van DGOS te omzeilen. In de praktijk blijkt dit vlotter te gaan dan een rechtstreekse transfer van DGOS naar het partnerland, want formeel is immers BTC verantwoordelijk voor de materiële uitvoering. De vraag is of deze evolutie in de Belgische afspraken wel in lijn is met de internationale afspraken om te streven naar meer *ownership*. Wel dient opgemerkt te worden dat de officiële transactiekosten niet worden verhoogd, omdat BTC voor deze overdrachten geen beheerskosten in rekening brengt.

Een andere discussie rond sectorale (en soms algemene) begrotingssteun heeft betrekking op de inzet van technische assistenten van BTC voor de opvolging van deze vorm van steun. De werkgroep begrotingshulp geeft aan voor het profiel van deze BTC-expert dat “deze functie fundamenteel verschilt van andere technische assistentie: de betrokken expert wordt immers niet ter beschikking gesteld van het partnerland (in het kader van een programma van capaciteitsversterking), maar wordt aangeworven ter versterking van de donorgroep met als specifieke opdracht een programma van begrotingshulp op te volgen. De betrokken expert zal zijn taken dan ook moeten uitvoeren in nauw overleg met de Ambassade, en moet zich nauwgezet houden aan de bevoegdheidsafspraken tussen Ambassade en BTC die worden vastgelegd in een finaal dossier Begrotingshulp”. Echter in de praktijk blijken de afspraken op verschillende manieren te worden geïnterpreteerd, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden mbt begrotingssteun in de onderwijssector in Vietnam, Tanzania en Niger, terwijl zich ook veel andere problemen voordeden.

Onderwijssteun aan Vietnam

Al in het ISP van 2003 heeft België € 5 mln toegezegd voor het *Education for All* actieplan van Vietnam (sectorale begrotingssteun in de onderwijssector). Van alle donoren is België echter gedurende lange tijd de enige die het *Memorandum of Understanding* niet had ondertekend (de € 5 mln van België maakt deel uit van de totale US\$ 130 mln die

24 R. Renard (2004). Rapport de mission audit-évaluation externe de la prestation « Aide financière destinée à l'apurement partiel des salaires des agents civils de la république du Niger ». In opdracht van BTC

door donoren wordt gefinancierd). Daarnaast is een gezamenlijk fonds voor technische assistentie voorzien, waarin België niet deelneemt. De IF gaf aanvankelijk in juli 2005 een negatief advies af vanwege de meerjarenprogrammering en omdat onvoldoende verantwoording zou worden afgelegd, hoewel andere donoren op dat moment al akkoord waren over de af te leggen verantwoording.

Vervolgens vond een gezamenlijke DGOS-BTC missie naar Vietnam plaats om oplossingen te vinden. Deze missie komt niet tot gezamenlijke aanbevelingen, want er ontstaat verschil van mening over de te leveren TA. BTC wil een eigen expert voor monitoring in navolging van de afspraken in de werkgroep begrotingssteun, terwijl DGOS hier niet achterstaat mede omdat Vietnam duidelijk aangeeft geen prijs te stellen op individuele TA van de verschillende deelnemende donoren. Uiteindelijk wordt een compromis gevonden door in de overeenkomst mbt de BTC-expert te verwijzen naar de algemene overeenkomst met donoren.

Onderwijssteun aan Tanzania

Tot eind 2005 was België medefinancier van een 'basket fund' voor de ondersteuning van het basisonderwijs via het Ministerie van Onderwijs in Tanzania. België vond een gepaste onderwijsdeskundige die voor de donorgroep en België de dialoog met de overheid voerde. Door zijn diepgaande kennis van de onderwijssector in Tanzania werd deze BTC onderwijsexpert, via briefings aan de DGOS- attaché, ook een perfecte schakel tussen BTC en DGOS in Tanzania. België kreeg via deze expert de zo fel begeerde, prominente positie binnen de donorgemeenschap. Maar, goed partnerschap en technische assistentie behoeft een evenwichtige en multi-dimensionele aanpak. De expert werd door financiers en het Ministerie van Onderwijs gezien als een verlengstuk van de donoren. Hij vertolkte de niet altijd eenduidige verwachtingen van de donorgroep naar het Ministerie en verloor daardoor z'n positie van onafhankelijk technisch expert tegenover de Tanzaniaanse ambtenaren. Een voorbeeld van een 'goede praktijk' volgens DGOS en BTC maar 'echte dwingelandij' volgens het Ministerie van Onderwijs.

Onderwijssteun aan Niger

De bijzondere overeenkomst voor de Belgische deelname in het basketfund voor het *Programme Décennal de Développement de l'Education de Base* van ruim 8 miljoen als Belgische bijdrage in dit multi-donorprogramma. Er wordt daarin echter geen vermelding gemaakt over technische assistentie. Vervolgens is in de samenwerkingsovereenkomst tussen DGOS en BTC wel sprake van een technische assistent die bedoeld is als raadgever om de dialoog met het ministerie te versterken conform de afspraken in het vademecum. Het gaat dus om een adviseur die in nauwe samenwerking met de attaché zal gaan werken en niet als TA voor het ministerie zal functioneren. Desondanks is de rol die hij/zij te vervullen heeft in het kader van deze overeenkomst niet duidelijk op voorhand besproken met de Nigerijnse overheid, noch met de andere deelnemende donoren in het *basketfund*. Daarom wordt de werkwijze van België niet goed begrepen. Ook zou de TA ondergebracht worden bij de ambassade (wat logisch zou zijn omdat hij de attaché advies verleent) maar dit werd door BTC Brussel echter betwist en nu zetelt de TA op het BTC landenkantoor. Tenslotte kan opgemerkt worden dat in 2006 de sectorale begrotingssteun aan de onderwijssector door alle donoren is stopgezet vanwege een corruptieschandaal, waarna de minister is opgestapt. Er wordt gewerkt aan een plan om de problemen op te lossen.

Bovenstaande voorbeelden geven aan dat de verschillende Belgische actoren nog onwennig zijn in de vormgeving en uitvoering van nieuwe hulpmodaliteiten. BTC poogt aan kennisontwikkeling te doen op een nieuw terrein als budgethulp en acht in dit licht het inzetten van BTC-experten op het terrein zinvol mede in relatie tot de noodzaak van monitoring. In feite moeten deze BTC-experten een ondersteunende rol gaan spelen in de beleidsdialoog. Aangezien dit echter vrij gevoelig is in de relatie met DGOS wordt dit niet zo genoemd, maar ontstaan er in de praktijk verschillende interpretaties. Deze complexe interne Belgische discussies stuiten op onbegrip bij de partnerlanden en andere donoren, vooral omdat de Belgische TA niet goed is ingebed in de gezamenlijke afspraken.

Ook op andere terreinen in Niger verloopt het proces van *alignment* traag. Men tracht daar nu op een aantal terreinen, waaronder de gezondheidszorg, sinds de vorige gemengde commissie te bewegen van een traditionele projectmatige aanpak naar een programmatische aanpak met een component van institutionele versterking. Een projectlogica wordt echter toegepast op een programma van institutionele versterking waardoor de essentie van deze hulpmodaliteit verloren dreigt te gaan. Zo wordt er bijvoorbeeld een parallelle structuur opgericht van technische assistenten die zowel qua locatie (fysiek) als qua verantwoording geen deel uitmaken van het Ministerie van Gezondheid. Ook het huidig financieel beheerssysteem op projectniveau laat enkel toe de Belgische bijdrage te verantwoorden. Er is geen ruimte voor integratie van de Nigerijnse bijdrage. Dit levert extra werk op voor het projectteam dat de verantwoording en afrekeningen moet maken voor zowel het BTC systeem als voor het systeem van het Nigerijnse lijnministerie.

De Verklaring van Parijs en de Hanoi Core Statement hebben niet alleen betrekking op begrotingssteun, maar veronderstellen ook *alignment* als het gaat om projecten. Zo stelt de Hanoi Core Statement dat Project Management Units (PMU's) volledig geïntegreerd moeten zijn in het Vietnamese systeem. Hoewel dit ook door België is ondertekend, voldoen de PMUs van de Belgische projecten hier in de praktijk slechts gedeeltelijk aan. Nagenoeg alle Belgische projecten in Vietnam worden uitgevoerd door parallelle PMUs. De laatste twee jaren zijn meer inspanningen gedaan om de uitvoering meer in handen te geven van bestaande overheidsstructuren. Zo wordt vaker voor een Vietnamese projectdirecteur gekozen met een Belgische (of internationale) expert als *Chief Technical Advisor* (CTA). Dergelijke beheersvormen, die meer verantwoordelijkheid geven aan de Vietnamese partners, botsen echter op beperkingen in Brussel zoals bleek uit de voorbeelden die in hoofdstuk 4 zijn gepresenteerd. Volgens de op papier gemaakte afspraken zou het beheer van de fondsen dus moeten worden overgedragen aan de Vietnamese partnerinstelling, maar in de praktijk blijkt dit onder de huidige financiële regelgeving van België niet mogelijk te zijn.

Op projectniveau is wel getracht om via het systeem van projecten in regie en met medebeheer onderscheid te maken in de mate van zeggenschap van het partnerland in het projectbeheer. Dit systeem bestaat al sinds de jaren 90. In sommige landen zoals Congo worden projecten alleen in regie uitgevoerd. In de drie andere bestudeerde landen bestaan de twee projectbeheersvormen naast elkaar. In de Bolivia-evaluatie zijn de twee beheersvormen uitgebreid bestudeerd en de conclusie luidt dat het systeem van medebeheer nooit goed heeft gefunctioneerd en inmiddels achterhaald is door de nieuwe ontwikkelingen in het kader van coördinatie en harmonisatie. Immers indien voor alle projecten en programma's voor elke donor medebeheerssystemen moeten worden opgezet, vergt dit enorm veel van de capaciteit van partnerlanden en in de praktijk is dit onhaalbaar. Vandaar dat allereerst wordt gezocht naar nieuwe, wel werkbare en gezamenlijke beheersvormen. Dit stuit voor wat betreft België echter op een aantal problemen in de wetgeving, zoals reeds meerdere malen is aangetoond. De bevindingen in Tanzania en Niger met het medebeheerssysteem bevestigen het beeld van Bolivia.

Ook bleek in de landenstudies en ook in de Bolivia-evaluatie dat BTC in sommige gevallen ook een sterke 'push factor' vormde bij de uitwerking van parallelle structuren die niet in lokale instituties werden geïntegreerd. Het liet BTC toe 'efficiënter' (want zonder lokale bemoeienis) projecten uit te voeren en dus meer omzet te draaien, wat dan weer een belangrijk institutioneel belang is van BTC, omdat BTC op 'omzet' wordt afgerekend en niet op resultaat.

5.5 Percepties van derden t.a.v functioneren van Belgische ontwikkelingssamenwerking

In oktober 2005 heeft de OESO/DAC een tweede *peer review* uitgebracht van België. Het rapport is positief over de manier waarop België gewerkt heeft aan de aanbevelingen van de eerdere *peer review* in 2001. De positieve punten op beleidsniveau zoals het voornemen de 0,7 % norm te realiseren, de landenconcentratie en de start met begrotingshulp zijn al in hoofdstuk 3 genoemd. Kortom, de *peer review* stelt dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking de ingeslagen weg van hervormingen consequent verder zet; en dat de kwaliteit van de Belgische ontwikkelingssamenwerking daardoor zal verbeteren. Daarnaast wijst het rapport echter op een aantal structurele gebreken in de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Het rapport identificeert enkele punten waar de Belgische ontwikkelingssamenwerking tekort lijkt te schieten, en waar een méér ingrijpende inspanning wordt gevraagd vanwege de Belgische overheid. Dit betreft het personeelsbeleid (zie 4.6), het gebrek aan sectorale concentratie, en het ontbreken van een actieplan inzake harmonisatie en afstemming. Het rapport bevestigt dat België zich sterk politiek heeft geëngageerd in de Rome en Parijs-agenda's inzake harmonisatie en afstemming. Dit engagement wordt evenwel nog onvoldoende vertaald in concrete beleidsbeslissingen; het rapport noemt daarbij de volgende punten:

Er is géén beleid inzake decentralisatie (bevoegdheidsdelegatie) naar de Attachés/Ambassades. Andere donors zijn begonnen aan een dergelijk proces van deconcentratie, de Belgische samenwerking blijft voorlopig achter bij deze trend door alleen enkele uitvoeringsgerelateerde en voorbereidende taken te delegeren;

België is begonnen aan een inhaalbeweging inzake nieuwe hulpvormen, zoals begrotingshulp, en vormen van pooled funding met andere donors. Het rapport wijst er evenwel op dat de taakverdeling tussen DGOS en BTC in deze nieuwe hulpvormen nog niet is uitgeklaard, en die situatie zou ertoe kunnen leiden dat de achterstand inzake nieuwe hulpvormen wordt bestendigd;

Tegelijkertijd wijst het rapport ook op een aantal zéér positieve initiatieven, zoals de rondetafels in Congo, en de druk van België om rond seksueel geweld in Congo te komen tot één gezamenlijk programma van het VN-systeem.

Uit de landenstudies komt een gedifferentieerd beeld naar voren voor wat betreft de percepties van andere donoren ten aanzien van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Het lijkt erop dat in landen waar donoren al verder zijn met invulling te geven aan de harmonisatie en afstemming agenda (zoals in Tanzania en Vietnam), men België weinig zichtbaar vindt in de beleidsdialoog en in de discussie over harmonisatie en afstemming. In die landen geven donoren aan België niet vaak tegen te komen bij beleidsoverleg en men ontmoet de attachés vooral bij de maandelijkse vergaderingen van de *EU Development Counsellors*. Dit zijn ook de landen waar een veelheid van donoren actief is en België één van de kleinere donoren is.

Over het algemeen zijn andere donoren niet goed op de hoogte van de projecten die België uitvoert in Tanzania en Vietnam. Eén van de donoren merkte op dat de attachés veel bezig zijn met terreinwerk. Verder zien donoren de Belgische samenwerking soms als wat ouderwets (vanwege de projecten als belangrijkste hulpmodaliteit) en te gecentraliseerd in

Brussel. Verschillende donoren (bijvoorbeeld Nederland en Luxemburg) hebben wel aangegeven graag meer met België te willen samenwerken. In de praktijk blijkt dit echter lastig te zijn vanwege de gecentraliseerde besluitvorming. Luxemburg heeft dit bijvoorbeeld wel eens geprobeerd door gezamenlijk een project te financieren in Laos. Dit werkte niet, omdat Brussel veel meer tijd nodig had. Toen zij zo ver waren, was alles in Laos al ondertekend.

Uit de andere landen (Niger en Congo) komt een positiever beeld naar voren. Dit zijn ook de landen waar veel minder donoren actief zijn en waar België een belangrijke rol speelt als donor. In Congo is België zeker één van de belangrijkste bilaterale donoren naast de VS en Frankrijk. De rol die België speelt in de transitie wordt alom gewaardeerd, leidend, maar toch bescheiden en zich aanpassend aan de lokale context. De historische achtergrond speelt ook een belangrijke rol en de Belgen worden nog beschouwd als de “nokos” en de Belgische coöperatie gaat hier soepel mee om. Ook in Congo bestaat het beeld dat België weinig beleidsgestuurd te werk gaat, bijvoorbeeld i.t.t. DFID, maar wel goed aangepast is aan de lokale context. De leidende rol in de gezondheidssector wordt eveneens positief gewaardeerd. Wel bestaat er soms verwarring over de taakverdeling tussen de attachés en BTC, zowel bij de Congolezen als bij andere donoren.

In Niger wordt België ook geapprecieerd door de andere donoren voor de rol die ze spelen als lead in de gezondheidssector. Dankzij de Belgische ondersteuning (van zowel de attaché als TA) werd er een meerjarenprogramma voor de gezondheidszorg ontwikkeld waarin de verschillende donoren (multilateraal, bilateraal, NGOs) zich passen. België werd in 2003 gevraagd deze rol op zich te nemen omdat ze de technische en terreinkennis ontwikkeld hadden in de voorbije dertig jaren, vooral op lokaal niveau. In Niger is in het algemeen sprake van een familiale verhouding tussen de “kleine” donoren ten opzichte van de grote (Frankrijk in dit geval). België wordt in Niger gezien als een relatief kleine bilaterale donor die uit is op samenwerking en bereid tot overleg. Het speelt de rol van bindmiddel, meer dan het geval is bij sommige andere kleine donoren.

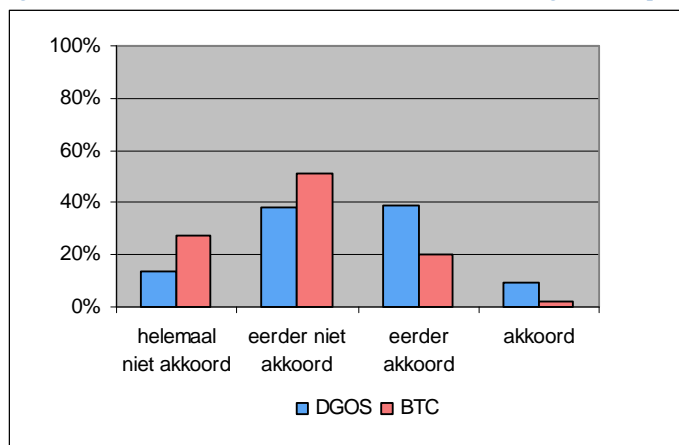
5.6 Relaties tussen de actoren

DGOS en BTC in Brussel

De tweede onderzoeksfase naar het functioneren van de structuren in Brussel gaf al duidelijk aan dat er, zeker na de hervorming, nog steeds sprake is van onwil en wantrouwen tussen BTC en DGOS in Brussel, hetgeen een negatieve invloed heeft op de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Er wordt regelmatig in zeer sterke termen van nog steeds niet verwerkte trauma's gesproken. De validatie via de enquête bevestigt dit beeld, want 68% van de respondenten bevestigt de stelling dat het wantrouwen tussen BTC en DGOS oorzaak is van de vertragingen. Dit is een voorbeeld van hoe het cultureel frame van invloed is op de praktijk van het functioneren van de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

Het wantrouwen heeft gedeeltelijk structurele oorzaken. Zo vindt een meerderheid van 64% dat de rollen en verantwoordelijkheden van DGOS en BTC niet duidelijk zijn afgebakend voor de identificatie- en formuleringsfasen van een project. Met name de medewerkers van BTC hebben deze mening (zie hierboven 4.3 projectcyclus).

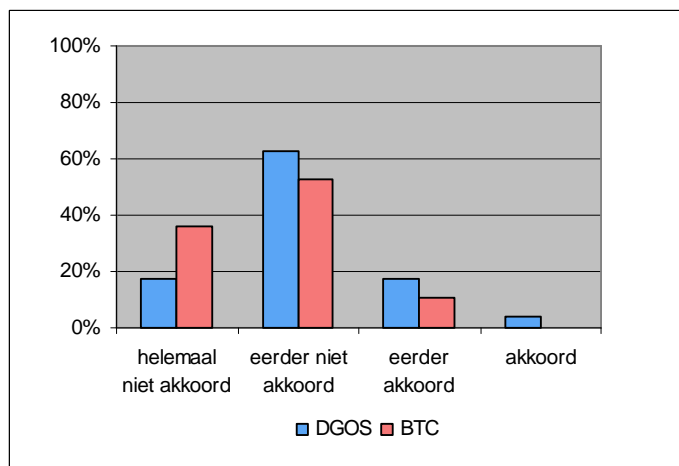
Vraag 8.2 Stelling: De rol en verantwoordelijkheden van respectievelijk DGOS en BTC zijn duidelijk afgebakend voor de fasen van identificatie en formulering van een project.



Verder is de helft van de respondenten van mening dat BTC meer middelen tot haar beschikking heeft dan DGOS en dat het zich daardoor beter kan presenteren. Het wekt geen verbazing dat 75 % van de DGOS-responsdenten deze mening deelt tegenover slechts 18 % van de BTC-responsdenten. Bij de landenstudies bleek dat BTC vaak beter is gehuisvest en beter geëquipeerd is dan de attachés. Dit is een andere oorzaak van het gebrek aan vertrouwen tussen de organisaties.

Uit vele interviews zowel in Brussel als op het terrein blijkt dat er weinig vertrouwen is in het vermogen van DGOS om BTC op adequate wijze aan te sturen. 84% van de respondenten heeft geen vertrouwen in de beleidsmatige aansturing door DGOS. Opvallend is dat ook bij de DGOS-respdenten dit vertrouwen ontbreekt bij 80%, ten opzichte van 90% van de BTC-responsdenten.

Vraag 9.4. Terugkijkend op de DBOS van 1999 tot nu... DGOS is nu in staat BTC beleidsmatig goed aan te sturen.

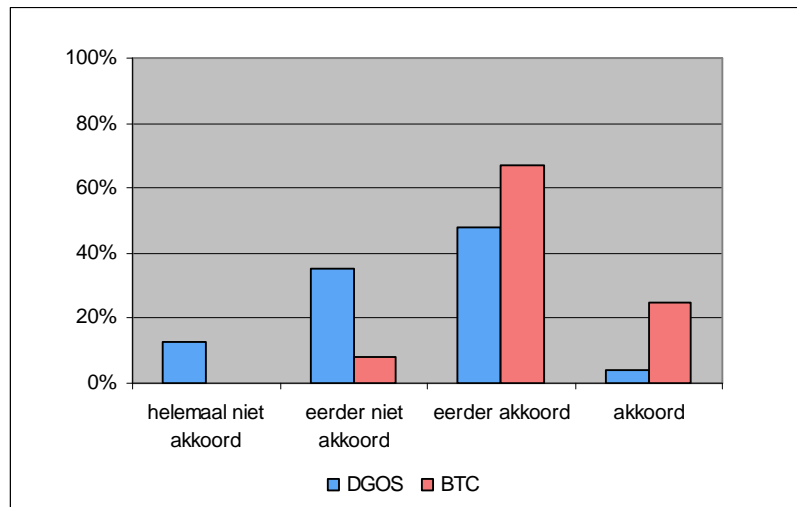


Dit illustreert de animositeit tussen de twee organisaties. BTC is de laatste jaren vrij pro-actief en begeeft zich meer en meer op het beleidsvoorbereidende terrein. BTC neemt

initiatieven voor seminars en vormingen op het gebied van begrotingssteun en SWAPs, waar ook DGOS wel voor wordt uitgenodigd. DGOS daarentegen neemt duidelijk minder initiatieven en heeft problemen om haar beleidsvoorbereidende rol en met name ook de operationalisering van het beleid goed vorm te geven.

Ook bij de professionaliteit van BTC worden wel kanttekeningen geplaatst, maar de meningen over BTC zijn positiever en zelfs een meerderheid van 52% van de DGOS-respondenten vindt BTC een professionele uitvoeringsorganisatie. In de voorgaande hoofdstukken (zie 4.6) zijn wel enkele kanttekeningen geplaatst en die worden hier niet herhaald.

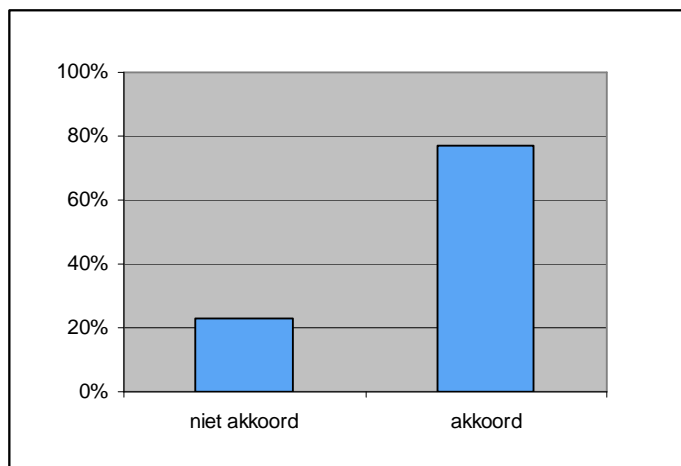
Vraag 9.5. Stelling: Terugkijkend op de DBOS van 1999 tot nu...BTC heeft zich nu ontwikkeld tot een professionele uitvoeringsorganisatie gericht op resultaat en kwaliteit.



DGOS en BTC op het terrein

Uit de enquête blijkt dat de medewerkers van DGOS en BTC van mening zijn dat de samenwerking tussen de attachés en lokale BTC kantoren in het veld over het algemeen beter functioneert dan de samenwerking tussen DGOS en BTC in Brussel. Van de respondenten is toch nog altijd 34% van mening dat er een moeilijke relatie is tussen BTC en de ambassades in het veld (terwijl 68% vindt dat er sprake is van onwil en wantrouwen tussen BTC en DGOS in Brussel).

Vraag 8.5 Stelling: De tandem attaché ontwikkelingssamenwerking – ResRep BTC in het veld functioneert beter dan DGOS – BTC in Brussel



Dit beeld wordt ondersteund door de bevindingen tijdens de landenbezoeken. In alle bezochte landen wordt aangegeven dat de relatie tussen de attachés en het BTC kantoor op het terrein beter is dan de relatie tussen DGOS en BTC in Brussel. “In het veld is een lokale partner aanwezig die resultaten verwacht en men kan zich geen kortzichtigheid permitteren”, aldus één van de betrokken personen. In Vietnam stemt men bijvoorbeeld vooraf de standpunten af die men inneemt in de stuurgroepen, zodat België een consistente stem laat horen. Ook naar Brussel toe is men het vaak eens. De ResRep en de attachés vormen een “natuurlijke alliantie” en kiezen vaak voor een gezamenlijke aanpak naar Brussel toe. De communicatie vanuit DGOS naar de attachés is niet altijd goed (bijvoorbeeld over afspraken die gemaakt zijn) en de communicatie verloopt dan soms vanuit BTC Brussel via de ResRep naar de attachés toe. Toch is er zeker ook nog ruimte voor verdere verbetering van de relaties op het terrein.

In Niger wordt aangegeven dat de onderlinge samenwerking goed verloopt vanwege:
een goede persoonlijke relatie tussen de attaché en de ResRep;
regelmatige en transparante communicatie (bijna dagelijks), zowel formeel als informeel;
het streven de problemen op lokaal niveau op te lossen (en ze niet terug te spelen naar Brussel “omdat ze daar soms opgeblazen en uitgegroot worden”);
de rol en verantwoordelijkheid van elk respecteren.

Toch kunnen er ook in het veld fricties ontstaan tussen de ambassade en BTC vanwege keuzes die in Brussel worden gemaakt of vanwege onduidelijkheden over de taakverdeling. Soms kan er ook in het veld sprake zijn van een competentiestrijd. Wanneer BTC zich tijdens projectbezoeken sterk profileert ten koste van de ambassade kan dit een constructieve samenwerking in de weg zitten.

Brussel en het veld

In de door ons bezochte landen ervaart men Brussel grotendeels als een “black box”. Wanneer de ambassade verzoeken of voorstellen doet aan Brussel, krijgen hun initiatieven vaak geen opvolging vanuit DGOS. Het is voor het veld dikwijls niet duidelijk waar in Brussel een dossier vastzit - bij DGOS, IF of bij het kabinet - en hoe lang het zal duren voor een beslissing genomen is. Als er een beslissing genomen is, wordt geen toelichting gegeven

waarom daarvoor gekozen is. Overigens kan de samenwerking op het niveau van het diensthoofd bij D1 wel goed zijn, maar zitten de problemen bij de niveaus daarboven.

Elke keer als een dossier naar Brussel moet, leidt dit tot enorme vertragingen in de projectvoorbereiding, aldus het veld. Volgens het veld wordt op DGOS enorm veel aandacht besteed aan de correcte spelling, de bewoording en het detail in de identificatie en formuleringsrapporten. Het vergt dikwijls de persoonlijke tussenkomst van de attaché gedurende dienstbezoeken in België om een bepaald dossier terug vlot te krijgen. DGOS-Brussel verdenkt de attachés soms van te weinig lef om het werk van BTC (de formulering- en identificatierapporten) grondig na te kijken. DGOS-Brussel is van oordeel dat de attaché dikwijls te weinig aandacht schenkt aan de kwaliteit van de rapporten waardoor de kwaliteitscontrole meestal in Brussel moet gebeuren. Ook ligt het problematisch BTC volledig de taak van kwaliteitscontrole toe te vertrouwen, omdat BTC gezien de afrekening op omzet er belang bij heeft zoveel mogelijk projecten zo snel mogelijk uit te voeren. De kwaliteitssystemen zouden op elkaar moeten aansluiten. In de praktijk zijn er geen duidelijke kwaliteitssystemen en wat er is, is niet op elkaar afgestemd.

Het is in het veld niet altijd duidelijk aan wie de attaché verantwoording moet afleggen: aan de ambassadeur of aan de geografische verantwoordelijke bij DGOS. Volgens de geografisch verantwoordelijken bij DGOS begrijpen de ambassadeurs de rol van de attachés ontwikkelingssamenwerking niet altijd. Hoewel de mate van integratie geen expliciet onderwerp van evaluatie was heeft de mate van integratie wel invloed op het functioneren. De communicatie tussen de diplomaten en de staf voor ontwikkelingssamenwerking is niet altijd optimaal.

In het verleden waren de geografische verantwoordelijken bij het hoofdkantoor van BTC het contactpunt voor de lokale BTC kantoren. Er is echter een groot verloop van geografische verantwoordelijken bij BTC. Zo is het gebeurd dat een bepaald land in vijf jaar tijd vijf verschillende geografische verantwoordelijken heeft gekend. Voor de ResReps in de landen vergt dit een enorme inspanning om telkens mee te investeren in de inlooperperiode van een geografische verantwoordelijke. Het gebrek aan continuïteit van de desk officers geeft bovendien aanleiding voor de ResReps tot het zoeken van alternatieve of parallelle kanalen om de communicatie te verzekeren met het BTC hoofdkantoor.

In het veld stelt men zich soms vragen bij de interne communicatie en afstemming tussen de diensten op het BTC hoofdkantoor. Het BTC landenkantoor in Niger heeft bijvoorbeeld in twee maanden tijd zeven verschillende missies van het BTC hoofdkantoor moeten/mogen ontvangen.

Relaties met andere actoren

De overheden van de partnerlanden die wij hebben bezocht waarderen in het algemeen de samenwerking met België. Positieve punten die in het bijzonder worden genoemd zijn:

- De participatieve aanpak van de Belgische ontwikkelingssamenwerking bij de projectontwikkeling en –uitvoering en het daarmee verkregen *ownership*. Aangegeven wordt dat het soms een van de weinige keren is dat regeringsambtenaren het veld in kunnen om projecten te bezoeken. De participatieve aanpak kan echter zijn nadelen hebben (zie onderstaand voorbeeld);

De flexibiliteit tijdens de projectuitvoering. Ook al zijn de financiële middelen die België aanbiedt in sommige landen beperkt, toch zijn deze erg belangrijk voor de betreffende ministeries of regio's waar de projecten worden uitgevoerd. Zeker wanneer deze gericht zijn op die gebieden waar de grootste armoede heerst;

Ontvangende landen waarderen ook de projecthulp en vragen niet dat alle donoren nu alleen nog maar algemene begrotingssteun gaan geven (zeker buiten het Ministerie van Financiën). De lijnministeries zijn soms bezorgd dat dit soort steun zal opdrogen indien alle donorgeld via algemene begrotingssteun loopt. De lijnministeries zijn soms ook bezorgd dat de doorstroming van deze gelden naar de ministeries vertraging kan oplopen. Zij worden immers meer afhankelijk van het Ministerie van Financiën voor het verkrijgen van hun middelen. Men vindt het echter wel belangrijk dat projecten gebruik maken van lokale systemen;

In Niger heeft de Belgische ontwikkelingssamenwerking heel wat krediet opgebouwd door actief te blijven tijdens de politiek troebele periode in 1999, terwijl alle andere bilaterale partners (én de EU) hun hulp stop zetten. De budgetsteun (toegekend zonder voorwaarden voor de betaling van achterstallige salarissen van functionarissen) heeft in die periode ook mee geholpen de sociale onrust binnen de perken te houden. Deze gebeurtenissen werden meermaals aangehaald als bewijs van een solide en betrouwbare partnerrelatie tussen beide landen, in goede en slechte tijden;

De Nigerijnse partners appreciëren de verschillende overlegstructuren van de Belgische samenwerking: Gemengde Commissie, opvolgingscommissie, partnercommissie, gemengde lokale overlegstructuur. Zij zien deze structuren en overlegmomenten vooral als een leerfunctie voor hun personeel.²⁵ Bijna permanent vindt overleg plaats met de Belgische partners, zowel formeel als informeel.

Participatie in de praktijk bij het Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen in Tanzania

De participatieve aanpak van de Belgische ontwikkelingssamenwerking wordt zeer op prijs gesteld door het Ministerie en is 'een must' voor de analyse, de formulering en de uitvoering van de programma's van het ministerie. Nochtans is het ministerie niet onverdeeld gelukkig met deze participatieve aanpak. Niet alle ambtenaren zijn even happig om een deel van 'hun tijd' buiten de hoofdstad te besteden aan deze activiteiten omdat ze niet zo direct aansluiten op de cultuur, de praktijk en de capaciteit van het ministerie. Alhoewel 'participatie' gezien wordt als positief is de capaciteit van het ministerie te beperkt om 'participatie als gangbare praktijk over te nemen. Daarnaast biedt die manier van werken weinig 'voordelen' voor de ministeriële ambtenaren, vergeleken met de lonen die consultants betaald worden voor deze taak. Het resultaat is dat 'participatie' wordt aanvaard als een conditie van de Belgische samenwerking eerder dan een goede praktijk.

Tijdens de landenbezoeken werden de volgende punten genoemd waar nog verbetering mogelijk is:

Verschillende landen wijzen op de zeer trage en zware procedures die moeten worden gevolgd om de projecten van de Belgische samenwerking te realiseren. België wordt gezien als één van de langzaamste donoren bij de voorbereiding van projecten, voornamelijk door het wachten op beslissingen vanuit Brussel. Men zou daarom graag een delegatie van

25 Niger wordt niet (of in veel mindere mate dan in veel andere ontwikkelingslanden) overspoeld door gouvernementele en NGO actoren. O.a. daardoor wordt deelname aan de verschillende overlegstructuren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking haalbaar en eerder positief ervaren.

beslissingsbevoegdheden naar de ambassade zien. Het wordt benadrukt dat met de huidige procedures een weinig efficiënt gebruik van technische capaciteit wordt gemaakt, zowel aan Belgische zijde als voor het partnerland. De procedures dwingen tot het herhaaldelijk aanpassen van de budgetten van de ministeries. Sommige projecten moeten soms geherformuleerd worden omdat ze niet langer beantwoorden aan de realiteit van de context; De Vietnamese partners merken op dat vanuit Brussel veel problemen worden gemaakt wanneer in projecten gebruik wordt gemaakt van lokale systemen (bijvoorbeeld voor aanbesteding). Ook is Vietnam het er niet mee eens dat België bij (sectorale) begrotingssteun aparte accountantsrapporten vraagt. Men vindt dat alle donoren zich aan dezelfde spelregels moeten houden. Ook België moet de rapportages accepteren die voor alle donoren gezamenlijk worden opgesteld, inclusief een accountantsrapport van de Vietnamese overheid;

Vietnam weigert elk project twee keer te ondertekenen (na de identificatiefase en na de formuleringsfase) en is nu het enige land dat alleen tekent aan het eind van de projectformulering;

In de partnerlanden wordt het verschil tussen DGOS en BTC (en de sterke rol van de Inspecteur van Financiën) niet altijd begrepen. In Niger heeft een lokale medewerker van BTC de maanden en jaren na de oprichting ervan heel wat energie en tijd geïnvesteerd in het uitleggen en verduidelijken van de relaties tussen BTC en DGOS als ook van de ingevoerde beheers- en overlegstructuren. Dit beeld komt overeen met de resultaten van de enquête, waarbij ruim driekwart van de respondenten onderschrijft dat de institutionele opzet van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, waarbij de splitsing van taken en verantwoordelijkheden tussen DGOS en BTC centraal staat, moeilijk te begrijpen is door partnerlanden en andere donoren (enquêtevraag 8.1);

In Tanzania wordt aangegeven dat meer ondersteuning nodig is voor de opbouw van de capaciteiten van de ambtenaren zelf, maar dat dit moeilijk te bereiken is zonder dat het personeel projectgebonden is;

De Vietnamese overheid zou in het geval van begrotingssteun graag zelf de fondsen voor capaciteitsopbouw willen beheren, zodat technische assistentie kan worden geselecteerd door middel van internationale tenders.

5.7 Conclusies

Niet de strategienota's (het beleidsframe), maar het ISP is feitelijk bepalend voor de keuze van projecten die worden uitgevoerd. Bij de selectie van projecten in het ISP spelen wisselende politieke voorkeuren van ministers een belangrijke rol. In de praktijk van de Belgische hulp blijkt het politieke frame een belangrijke rol te spelen en de aansluiting met het lange-termijn beleid en het internationaal perspectief is niet altijd duidelijk;

De fragmentatie van de projectportefeuille (zowel geografisch als sectoraal) leidt tot hoge transactiekosten voor zowel de ambassades als de lokale BTC kantoren in de partnerlanden en gaat ten koste van de doelmatigheid;

Formeel onderschrijft België de principes van afstemming, harmonisatie en delegatie zoals opgenomen in de "Verklaring van Parijs" (beleidsframe). Vertaling hiervan naar de praktijk heeft echter slechts in beperkte mate plaatsgevonden. Pogingen die hiertoe zijn ondernomen stuiten op bezwaren in Brussel waar sterk vanuit een beheersframe wordt gehandeld. Dit werkt negatief uit op de zeggenschap van de partnerlanden en staat het realiseren van meer coördinatie en harmonisatie in de weg;

Veel tijd en energie gaan op aan de onderlinge competentiestrijd tussen DGOS en BTC (cultureel frame) in plaats van mee te doen aan de beleidsdialoog en een rol te spelen in de discussie over harmonisatie met andere donoren (beleidsframe). Er lijkt sprake te zijn van een post-hervormingssyndroom. Over het algemeen is de samenwerking tussen de attachés en lokale BTC kantoren in het veld beter dan de samenwerking tussen DGOS en BTC in Brussel;

De Belgische ontwikkelingssamenwerking wordt, ondanks de vermeende traagheid, wel gewaardeerd door de partnerlanden door de bereidheid om te luisteren en zich aan te passen aan de lokale situatie en de flexibiliteit tijdens de uitvoering;

De zichtbaarheid van de Belgische hulp in de verschillende partnerlanden is variabel. Het tekort aan zichtbaarheid in landen waar België een relatief kleine donor is, is mede te wijten aan de versnippering van de hulp over teveel sectoren en regio's binnen éénzelfde land.

6 Nulmeting en benchmark (stap 4)

6.1 Inleiding

Het concept organisatorische doelmatigheid dat centraal staat in deze evaluatie vraagt om een vergelijking van de huidige situatie met de situatie in het verleden of een vergelijking met andere organisaties. In de methodologische aanpak van deze evaluatie hebben wij ervoor gekozen om zowel een vergelijking met de situatie in het verleden (nulmeting) als een vergelijking met andere donoren (benchmark) te maken. De nulmeting heeft betrekking op het moment dat de hervorming is gestart. De benchmark heeft tot doel om de Belgische ontwikkelingssamenwerking te vergelijken met die van andere bilaterale donoren.

In de voorgaande hoofdstukken is de gehele periode 1999-2006 al aan de orde gekomen. Daarom zullen in dit hoofdstuk slechts kort enkele hoofdelementen van de vergelijking van de situatie nu en in het verleden voorgesteld worden. De elementen van vergelijking in de nulmeting zijn dezelfde als die voor de benchmark.

In de beginfase van de evaluatie is uitgebreid overlegd met het technisch comité over de keuze van de benchmarklanden en het doel van de benchmark. In de methodologische nota hebben we voor Duitsland als hoofdcasus gekozen. Duitsland is zeer voor de hand liggend, omdat het systeem van de Belgische ontwikkelingssamenwerking sterk gebaseerd is op het Duitse model, vooral wat betreft de relatie tussen het Ministerie van ontwikkelingssamenwerking (BMZ) en de belangrijkste uitvoeringsorganisaties (GTZ en KFW). Duitsland heeft recent een aantal vernieuwingen doorgevoerd en deze lenen zich goed om ze aan de Belgische context te toetsen. Naast Duitsland, kiezen we ervoor om op enkele onderdelen de Belgische situatie verder te vergelijken met andere OESO landen, vooral met Noorwegen, maar ook met Ierland.

De benchmark heeft nadrukkelijk niet als doel om een systematische vergelijking te maken tussen België en andere donoren om op grond daarvan een oordeel uit te spreken over de best presterende, meest doelmatige donor. Een dergelijk onderzoek past niet in het kader van deze evaluatie en op methodologisch vlak is het nauwelijks verantwoord om dit uit te voeren. De benchmark heeft vooral tot doel om op basis van een vergelijking op enkele hoofdpunten zicht te krijgen op hoe andere OESO landen het (verander-) proces hebben aangepakt om een kwaliteitsvolle ontwikkelingssamenwerking te realiseren en welke beleids-, procesmatige en institutionele factoren daarbij een centrale rol hebben gespeeld. De nadruk ligt dan ook met name op het trekken van lessen uit de goede en minder goede praktijken van andere donoren om tot haalbare verbetervoorstellen voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking te komen. De benchmark geeft daarmee een verdere invulling aan het internationale perspectief van deze evaluatie.

Er lijkt een groeiende consensus te ontstaan in de internationale gemeenschap over internationale samenwerking en vooral over de noodzaak van meer donorcoördinatie en meer zeggenschap voor de ontvangende landen. Daaraan verbonden is de discussie over andere hulpvormen en vindt er een verschuiving plaats van projecthulp, die te versnipperd zou zijn en daardoor niet voldoende effectief en doelmatig, naar begrotingssteun in verschillende vormen (algemene begrotingssteun, basket funding, etc.). De donoren zijn het niet eens over de snelheid waarmee de veranderingen doorgevoerd kunnen worden en over de optimale mix van hulpvormen. Deze verschillen in opvattingen hebben te maken met de verschillen in beleid en wetgeving in de diverse landen. De Nordics (vooral Zweden), het Verenigd Koninkrijk en Nederland lopen voorop in het vervangen van projectsteun door diverse vormen van begrotingssteun. Andere landen zoals Frankrijk en Duitsland ontwikkelen hun eigen weg. Duidelijk is dat elke donor op eigen wijze inspeelt op de veranderde internationale context. Het zou niet juist zijn om België tegen een soort ideaalplaatje af te zetten, want dat bestaat niet. Wel gaat het erom om via de vergelijking interessante opties voor verbetering van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te identificeren.

Tot slot nog een enkele methodologische kanttekening. Het lag oorspronkelijk in de bedoeling om zowel de nulmeting als de benchmark te baseren op kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren. In de algemene inleiding is al aangegeven dat het ontbreekt aan eenduidige kwantitatieve gegevens. Dit geldt al voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking van België, maar zeker ook voor andere donoren, omdat de OESO DAC peer reviews slechts globale cijfers presenteren. Het bleek bijvoorbeeld niet mogelijk om voor de periode 1999-2005 een volledig overzicht van de ontwikkeling van het DGOS personeel te verkrijgen, en nog veel minder een overzicht van het personeel werkzaam voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Dergelijke overzichten zijn ook niet voor andere donoren beschikbaar. Daarom zijn zowel de nulmeting als de benchmark grotendeels gebaseerd op kwalitatieve indicatoren.

De hoofdcategorieën voor vergelijking in de nulmeting en de benchmark zijn:

Beleid (algemeen beleid, concentratiebeleid en hulpmodaliteiten);
Systemen en structuren (organisatie, personeelsbeleid, hulpcyclus, decentralisatie, resultaatgerichtheid en M&E, aansturing en management);
Samenwerking partnerlanden/ partnerschap (participatie en zeggenschap van partnerland bij landenstrategieën, beleidsdialoog, donorcoördinatie en harmonisatie).

Zowel de nulmeting als de benchmark zullen in tabelvorm gepresenteerd worden.

Situatie 1999	Situatie eind 2005
1. BELEID	
<i>1.1. Algemeen beleid</i>	
Voormalige beleidsnota's van ministers. Gebrekkig beleidskader volgens parlementaire onderzoekscommissie. Daarom initiatief om hoofdlijnen van beleidskader vast te leggen in Wet op Internationale Samenwerking.	Aanvankelijk strategienota's gebaseerd op Wet en beleidsnota's ministers/staatsecretaris. België speelt in op veranderde internationale context. OESO-DAC is positief over beleidsontwikkelingen. Probleem betreft vooral de gebrekkige operationalisering van beleid. Beleidsmatige aansturing is nog zwak. Grote vragen of de Wet Internationale Samenwerking nog als uitgangspunt kan dienen gezien de snelle veranderingen.
<i>1.2. Concentratiebeleid</i>	
Geen concentratiebeleid. ABOS actief in meer dan 40 landen en geen sectorale concentratie.	Partnerlanden teruggebracht van 25 in 1999 bij het begin van de hervorming naar 18 vanaf 2003. Minder uitgaven in niet-partnerlanden. Duidelijke concentratie in Grote Meren gebied. Geen duidelijke sectorconcentratie. Binnen partnerlanden meestal geen geografische of sectorconcentratie. Niet naleven van de bepaling in de wet dat strategienota's eens in de vier jaar geëvalueerd zouden moeten worden.
<i>1.3. Hulpmodaliteiten</i>	
Geen thema in 1999.	Streven naar vergroting van het aandeel begrotingssteun en verhoging van de intenties in ISPs. Ontwikkeling van Vademecum. Geen aparte hulpcyclus voor nieuwe hulpmodaliteiten. Projecthulp blijft dominant. In de praktijk veel problemen met overgang naar nieuwe hulpmodaliteiten. IF werpt regelmatig bezwaren op. Problemen met Belgische wetgeving
2. SYSTEMEN EN STRUCTUREN	
<i>2.1. Organisaties</i>	
Eén organisatie ABOS met eigen minister/staatssecretaris.	DGOS onderdeel van FOD, verantwoordelijk voor beleidsvoorbereiding. BTC autonome organisatie verantwoordelijk voor materiële uitvoering van directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Omvangrijk systeem van interne en externe financiële controle.

Situatie 1999	Situatie eind 2005
<i>2.2 Personeelsbeleid</i>	
Verantwoordelijkheid van ABOS. Geen duidelijk inhoudelijk personeelsbeleid gericht op professionalisering en kennismanagement. Personeelsstatuut dat veel zekerheden biedt.	<p>DGOS: geen eigen verantwoordelijkheid voor personeelsbeleid, (ligt bij FOD). Veel verschillende statuten voor personeel. Dominantie van ex-ABOS personeel naast veel contractuelen. De weinige sectorspecialisten zitten dikwijls in precare statuten en dit levert problemen op voor de continuïteit en opbouw deskundigheid</p> <p>Stagnerend kader aan attachés en nog steeds bijna 30 vacatures op een totaal aan 82 posten. Verspreiding van sectorspecialisten over diensten en tekort aan specialisten.</p> <p>Weinig aandacht voor professionalisering en kennismanagement.</p> <p>BTC: Snelle personeelsgroei in 1999-2000, daarna geleidelijke groei. Lange tijd groot verloop. Weinig specialisten en veel generalisten. Binding van contractuelen aan organisatie is niet sterk. Discussie over personeelsstatuut. Recentelijk meer aandacht voor kennismanagement.</p>
<i>2.3 Hulpcyclus</i>	
Verschillende fases met veel goedkeuringsmomenten. Centralisatie van besluitvorming. Voorbereiding én uitvoering door ABOS.	<p>Complexe projectcyclus met veel goedkeuringsmomenten.</p> <p>Overlap aan taken tussen DGOS en BTC. Veel vertragingen.</p> <p>Wijzigingen van 1^e naar 2^e beheerscontract zorgen slechts gedeeltelijk voor verbetering. Twijfels of cyclus ook geschikt is voor nieuwe hulpmodaliteiten. Dringend grondige herziening noodzakelijk.</p>
<i>2.4 Decentralisatie</i>	
Centralisatie van besluitvorming in Brussel. Geringe delegatie van bevoegdheden naar het terrein.	Grotere delegatie van taken naar het terrein, maar besluitvorming en bevoegdheden blijven gecentraliseerd in Brussel. Black box van Brusselse besluitvorming. Ook taken van BTC zijn slechts in beperkte mate gedecentraliseerd.
<i>2.5 Resultaatgerichtheid en M&E</i>	
Zeer beperkte resultaatgerichtheid. Gerichtheid op input. Nauwelijks evaluatie. Geen duidelijke monitoring.	<p>Verschillende parallelle evaluatiesystemen. Groeiend aantal kwalitatief goede evaluaties. Geleidelijke opbouw van monitoringsystemen bij zowel DGOS als BTC. Probleem blijft de inbedding in de beleids- en hulpcyclus en het leren uit ervaringen. Op projectniveau is dit beter dan op beleidsniveau.</p> <p>Te weinig onderlinge afstemming of integratie van systemen.</p> <p>Resultaatgerichtheid blijft onderontwikkeld.</p> <p>Te weinig gericht op de veranderende contextfactoren en de capaciteit van de uitvoerende organen in de partnerlanden.</p>

Situatie 1999	Situatie eind 2005
<i>2.6 Aansturing en management</i>	
Aansturing op inputs en dominantie van financiële controle. Geen duidelijke beleidsmatige aansturing (ook al omwille van gebrek aan beleid). Centralistisch systeem, weinig transparant.	Aansturing op inputs en veel minder beleidsmatig of op resultaten. Dominantie van financiële controle in aansturing. Wantrouwen tussen DGOS en BTC beïnvloedt negatief de werkwijze en leidt tot ondoelmatigheid. Ad-hoc pogingen van groepjes en personen binnen DGOS en BTC om beter samen te werken. Duidelijk meer samenwerking op het terrein dan in Brussel.
3. SAMENWERKING PARTNERLANDEN	
<i>3.1 Landenstrategieën</i>	
Geen landenstrategienota's. Wel ISPs via Gemengde Commissies.	Systeem van overleg is in wezen niet veranderd, omdat landenstrategienota's niet tot wijzigingen hebben geleid. Gemengde Commissies stellen ISP vast, nu vaak op basis PRSP. Formele participatie is goed geregeld. Gemengde ervaringen in verschillende landen. In de praktijk geen gelijkwaardige relatie, mede omdat België voorbereidingen doet en wel afwijkt van gemaakte afspraken.
<i>3.2 Beleidsdialoog</i>	
Gemengde Commissie richtte zich vooral op het opstellen van een lijst projecten. Zonder veel strategische reflectie of afstemming	Beleidsdialoog in Gemengde Commissie en relatie met PRSPs komt in toenemende mate aan de orde. Daarnaast verschuiving naar meer gezamenlijk donoroverleg en overleg algemene en sectorale begrotingssteun. België doet hieraan mee, maar kampt met tekort aan capaciteit.
<i>3.3. Coördinatie en harmonisatie</i>	
Weinig coördinatie en geen harmonisatie.	Streven naar meer coördinatie en harmonisatie. In de praktijk problemen in Belgische wetgeving en capaciteitsproblemen

6.2 Benchmark

Duitsland	Noorwegen e.a.	Opties voor haalbare verbeteringen België
1. BELEID		
<i>1.1. Algemeen beleid</i>		
“Actieprogramma 2015 voor Armoedebestrijding” uit 2001 als overkoepelend beleidskader + andere beleidsnota’s. Actieplan in 2004 na consultatierondes. Landen- en sectorstrategieën in samenwerking met o.a. uitvoeringsorganisaties.	Noorwegen: Overkoepelend beleidskader gericht op armoedebestrijding: versie 2002 en versie 2004	Bredere consultatie en betrekken van uitvoeringsorganisaties zoals BTC bij opstellen beleidsnota’s. Ervaringen van andere landen met algemeen beleid geven weinig indicaties omtrent operationalisering dat het belangrijkste zwakke punt is bij België
<i>1.2 Concentratiebeleid</i>		
Sinds 1998 onderscheid tussen prioriteitspartnerlanden en partnerlanden: 70 in totaal: zeer beperkte landenconcentratie. Drie sectoren in prioriteits-partnerlanden en één sector in partnerlanden: dus wel sectorale concentratie.	Noorwegen: 7 hoofd partnerlanden en 17 partnerlanden (omvang vergelijkbaar met België). In principe sectorconcentratie in alle partnerlanden. Denemarken en Ierland (ook relatief kleine donoren): sterke landenconcentratie met resp. 6 en 15 partnerlanden. Ook sectorconcentratie.	Sterk punt van België is de concentratie op het Grote Meren gebied. Overwegen van verdere sectorconcentratie binnen landen in licht van coördinatie en harmonisatie.
<i>1.3 Hulpmodaliteiten</i>		
Streven naar meer begrotingssteun. In de praktijk nog veel projectsteun en nadruk op technische coöperatie. Vergelijkbaar met België.	Noorwegen, Ierland en Zweden: streven naar een goede mix aan hulpmodaliteiten. Verenigd Koninkrijk loopt voorop bij begrotingssteun. Ierland: niche door vooral te opereren op decentraal overheidsniveau. Nadruk op capaciteitsontwikkeling in area-based programmes. Wel aansluiting bij nationale beleidsdialogue via begrotingssteun.	Niche van Ierland is interessant. Ook België heeft eigen niches: zowel sectoraal (gezondheidszorg) als op decentraal niveau. Wel aansluiten in bepaalde mate bij nationale debatten over begrotingssteun om op de hoogte te blijven en zichtbaar te zijn (plaats aan tafel) om zo goed de eigen niches te ontwikkelen.
2. SYSTEMEN EN STRUCTUREN		
<i>2.1. Organisaties</i>		
BMZ afzonderlijk ministerie. Uitvoering van bilaterale samenwerking door 30 organisaties, maar 90% van het totaal door GTZ en KfW. Organisatorische veranderingen in 2005 i.v.m. Verklaring van Parijs: reorganisatie BMZ. (meer holistisch), versterking veldrepresentaties, en bevordering van samenwerking via netwerkbenadering waarbij verschillende relevante actoren aan Duitse zijde bij elkaar worden gebracht om een landenstrategie te ontwikkelen	Noorwegen: n.a.v. evaluatie reorganisatie en beleidsvoorbereiding en uitvoering gereïntegreerd in ministerie, uitvoeringsverantwoordelijkheid naar ambassades, NORAD verantwoordelijk voor technisch advies, evaluaties en kwaliteits- en kennismanagement.	Reïntegratie is in principe geen optie. Netwerkbenadering van Duitsland is interessant om betere samenwerking en afstemming te bevorderen. Idem voor het leggen van meer verantwoordelijkheid op ambassade-niveau.

Duitsland	Noorwegen e.a.	Opties voor haalbare verbeteringen België
<i>2.2 Personeelsbeleid</i>		
<p>Enorme omvang GTZ: 9.000 mensen hoofdzetel en 8.000 mensen terrein. BMZ ongeveer 6000 en KFW ongeveer 500.</p> <p>Personeelsprobleem bij BMZ: tekort aan capaciteit: slechts 50% van ontwikkelingsamenwerking coördinatieposten op ambassades bezet. Wel aandacht voor professionalisering: o.a. deelname aan Joint Donors Competence Network waarin bilaterale donoren samenwerken om kennis te ontwikkelen. Veel vormen.</p>	<p>Noorwegen: Ruim 600 medewerkers in totaal. Herschikking van personeel van NORAD naar ministerie en ambassades in het kader van een reorganisatie teneinde kwaliteit te stimuleren. Ook veel aandacht voor professionalisering. Deelnemer Joint Donors Competence Network. Geen verplichte advisering door NORAD, maar marktconcurrentie. Nederland: sinds jaren 80 sectorspecialisten op hoofdzetel en ambassades. Verschuiving van projectmanagement naar beleidsdialoog en beleidsvoorbereiding. Professionele vormen.</p>	<p>Actieve deelname overwegen aan Joint Donors Competence Network. Gezamenlijke vormen stimuleren. Faciliteit voor (tijdelijke) uitwisseling van personeel.</p>
<i>2.3 Hulpcyclus</i>		
<p>Concentratie van BMZ op beleidsvoorbereiding. Slechts goedkeuring van projectformuleringsdocument van 12 pagina's door BMZ, waarna globale raamovereenkomst wordt gesloten. Delegatie van bevoegdheden van Minister naar administratie: vereenvoudiging en verkorting van de hulpcyclus.</p>	<p>Nederland: afschaffing van identificatie in 1996. Gezamenlijke formulering. Sterke decentralisatie van besluitvorming naar ambassades. Korte hulpcyclus met weinig goedkeuringsmomenten.</p>	<p>Duitse model biedt enkele aanknopingspunten voor verkorting samenwerkingscyclus met name in meer beleidsgerichte toets van projectvoorstellen, maar kent ook eigen problemen die vooral betrekking hebben op het invoeren van nieuwe hulpmodaliteiten. Andere korte modellen bieden minder aanknopingspunten gezien de beperkingen in de Belgische wetgeving</p>
<i>2.4 Decentralisatie</i>		
<p>Sterk gecentraliseerd systeem met beperkte beslissingsbevoegdheden voor Duitse vertegenwoordigingen. Wel versterking van Duitse vertegenwoordigingen in partnerlanden o.a. via OS coördinator, die echter over weinig beslissingsbevoegdheden beschikt. Integratie OS coördinator in ambassade is niet altijd duidelijk. Verder proef met landenteams waarbij uitvoeringsinstanties bij elkaar worden gebracht om interne coördinatie rond partnerland te verbeteren (soms ook geografische concentratie in zogenaamde 'Duitse Huizen').</p>	<p>Noorwegen, Nederland, Denemarken en Verenigd Koninkrijk sterk gedecentraliseerd. Veel invloed op beleidsdialoog in partnerlanden en coördinatie en harmonisatie.</p>	<p>Er zijn voldoende goede voorbeelden voorhanden van modellen van verdere decentralisatie. Er zijn reeds initiatieven genomen vanuit de FOD om aan de hand van voorbeelden van andere landen mogelijkheden voor decentralisatie passend binnen de Belgische wetgeving verder uit te werken.</p>

Duitsland	Noorwegen e.a.	Opties voor haalbare verbeteringen België
<i>2.5 Resultaatgerichtheid en M&E</i>		
Verschillende evaluatiesystemen bij uitvoeringsorganisaties en BMZ, maar synthese is nog beperkt evenals collectief leren. Ontwikkeling van een meer resultaatgericht monitoringsysteem.	NORAD verantwoordelijk voor algehele evaluatie. Uitdaging is om terugkoppeling naar ministerie goed te regelen.	Ontwikkeling van goede samenhangende M&E systemen is aandachtspunt voor veel donoren, maar het is te vroeg voor identificatie werkelijke goede praktijken.
3. SAMENWERKING PARTNERLANDEN		
<i>3.1 Landenstrategieën</i>		
Landenstrategieën op basis van PRSPs. Recente evaluatie wees echter op zwakke link PRSPs. Daarna opstellen van strategie over deelname in beleidsdialoog, op basis daarvan vaststellen van hulpmodaliteiten en prestatie-indicatoren. Centralisatie belemmert participatie partnerlanden.	Noorwegen: aansluiting bij lokale armoedebestrijdingsstrategieën centraal. Zelfs mogelijkheid om PRSPs volledig daarvoor te benutten. Nederland: jaarplannen van ambassades om meerjarenplannen te operationaliseren. Afschaffing van Gemengde Commissies in 1996. Track Record om te beoordelen welke mate van afstemming met partnerland mogelijk is.	Verbetering van kwaliteit ISPs o.a. door het voeren van een meer strategische beleidsdialoog zoals Duitsland en meer aandacht voor operationalisering zoals het vaststellen van heldere prestatie-indicatoren gekoppeld aan de ISP:
<i>3.2 Beleidsdialoog</i>		
BMZ verantwoordelijk voor algemene beleidsdialoog, maar ook betrokkenheid GTZ en KFW. Uitvoeringsorganisaties kunnen sectorale beleidsdialoog voeren. Bij donoren en partnerlanden bestaat verwarring over de vertegenwoordiging van Duitsland.	Noorwegen, Ierland, Nederland: ambassades voeren beleidsdialoog en hebben in veel gevallen specialisten om beleidsdialoog te voeren	Verbeteren van capaciteit op het terrein om beleidsdialoog te voeren zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Duidelijke afspraken tussen attaché en BTC over deelname aan beleidsdialogen.
<i>3.3. Coördinatie en harmonisatie</i>		
Meer aandacht, vergelijkbaar met België.	Noorwegen: deelname in Nordic Plus Groep dat gezamenlijk actieplan heeft opgesteld. Actief in Joint Assistance Strategies.	Opstellen van actieplan met concrete punten en indicatoren.

6.3 Conclusies

De nulmeting geeft aan dat op een aantal punten de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is verbeterd ten opzichte van de situatie in 1999. De hulp is versnipperd over minder landen. Er is meer beleid, hoewel de onderlinge afstemming en operationalisering nog te wensen overlaat, net zoals aandacht voor aanpassing aan internationale context, meer evaluaties, aandacht voor kennismanagement en delegatie van bevoegdheden naar het terrein. Problematisch blijven nog de operationalisering van het beleid, de vrijwel exclusieve sturing op inputs, de gebrekkige resultaatgerichtheid, de beperkingen van het wettelijk kader om werkelijke donorcoördinatie en harmonisatie te realiseren en het personeelsbeleid;

De uitvoering van de hervorming heeft langer geduurd dan was voorzien en is nog steeds niet volledig afgerond. Toch kan worden gesteld dat er sprake is van een verbetering ten opzichte van de uitgangssituatie. Op de meeste vergelijkingspunten is de uitkomst in het voordeel van de huidige situatie, terwijl op andere punten sprake is van stagnatie. Slechts op enkele punten die direct betrekking hebben op het besluit om de verantwoordelijkheid voor beleidsvoorbereiding en uitvoering te scheiden is de uitkomst negatief. Dit betreft het onderlinge wantrouwen tussen de organisaties en het systeem van excessieve financiële controle, dat ten koste gaat van de resultaatgerichtheid;

Uit de benchmark kan niet direct op objectieve wijze geconcludeerd worden dat België minder presteert dan andere donoren. Afhankelijk van politieke en beleidsmatige keuzes van België zijn er wel interessante aspecten in de praktijken van andere donoren waarvan België zou kunnen leren. Dit betreft onder andere het exploreren van niches als kleine donor, een verdere sectorconcentratie, het verbeteren van kennismanagement en opties om de projectcyclus te verkorten;

Duitsland met een eveneens gescheiden systeem van beleidsvoorbereiding en uitvoering kampt grotendeels met dezelfde problemen als België wanneer het gaat om aanpassing aan het nieuwe internationale perspectief. Daarom is het aantal relevante lessen dat uit de Duitse ervaring kan worden getrokken, beperkt.

7 Conclusies en verklarende factoren (stap 5)

7.1 Inleiding

In de methodologische aanpak voor deze evaluatie was vanaf het begin voorzien om niet alleen een oordeel te vellen over de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, maar juist ook om verklarende factoren aan te dragen voor het functioneren daarvan. Bij de verklarende factoren is een onderscheid gemaakt tussen endogene en exogene factoren. De endogene factoren zijn onderdeel van het systeem en veranderbaar. De exogene factoren zijn uitwendig aan het systeem en kunnen niet door de direct betrokken actoren gewijzigd worden. De exogene factoren hebben zowel betrekking op het Belgisch perspectief (o.a. het bredere wettelijk kader, en de inrichting van de federale overheidsdiensten) als op het internationaal perspectief. De analyse van endogene en exogene verklarende factoren is een noodzakelijke stap om tot aanbevelingen voor haalbare verbeteringen te komen in het volgende hoofdstuk.

In de voorgaande hoofdstukken zijn reeds aanzetten gegeven tot verklarende factoren in de tekst en zijn concluderende opmerkingen aan het einde van de paragrafen en hoofdstukken opgenomen. Dit hoofdstuk heeft dan ook al het karakter van een slothoofdstuk waarin de hoofdlijnen van de analyse op systematische wijze de revue passeren.

In vele andere publicaties, al of niet in opdracht van DGOS, BTC of anderen betrokkenen, zijn soortgelijke analyses als in deze evaluatie gepresenteerd. Onze analyse is dan ook niet nieuw, maar poogt op systematische wijze, gebruik makend van eerdere evaluaties en andere onderzoeken, de organisatorische doelmatigheid te analyseren. Ter illustratie een citaat uit een recent boek over de Belgische ontwikkelingssamenwerking²⁶ dat grotendeels beschrijvend van karakter is. Dit citaat sluit goed aan bij onze analyse.

Develtere over de Belgische ontwikkelingssamenwerking

Het Belgische bestel van de ontwikkelingssamenwerking heeft zich ontwikkeld zonder veel sturing. Het beeld dat we geschetst hebben, is er niet gekomen door veel analyse, debat, keuzes, bewust handelen, evaluaties en bijsturing. Het complexe kluwen van instellingen, organisaties, regelgeving, programma's en projecten is veeleer organisch en voluntaristisch gegroeid. Een van de weinige ankerpunten is de wet op de internationale samenwerking. Maar dit lijkt niet voldoende om onze internationale engagementen waar te maken. Toch beloofden we al herhaaldelijk meer middelen voor ontwikkelingssamenwerking vrij te maken en ook andere beleidsdomeinen als duurzame-ontwikkelingshefboom in te zetten. Een concrete programmatie voor de toename van onze hulpinspanningen bestaat er niet en heeft ook nooit bestaan. (Besluit, 1^e alinea, p. 285).

26 Patrick Develtere, De belgische ontwikkelingssamenwerking, Leuven, 2005

7.2 Conclusies

In de hier gepresenteerde conclusies staan twee begrippen uit onze methodologische aanpak centraal. Dit betreft allereerst de beoordeling van organisatorische doelmatigheid. Ten tweede gaat het om de kwaliteit en resultaatgerichtheid.

Bij de beoordeling van de **organisatorische doelmatigheid** beschouwen wij zowel een aantal aspecten aan de inputzijde als aan de resultaatzijde. In deze evaluatie is het begrip organisatorische doelmatigheid als volgt gedefinieerd: de relatie tussen de inzet van financiële middelen en personen (inputs) enerzijds en de beleidsprestaties (outputs) anderzijds. In overeenstemming met het bestek en de probleemstelling (zie inleiding) hebben wij niet zelf beleidseffecten gemeten.

De bevindingen aan inputzijde zijn de volgende:

- Het systeem van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking wordt gekenmerkt door veel vertragingen zowel in de beleidsvoorbereiding als tijdens de projectcyclus;
- Het niveau van de uitgaven loopt zeer achter bij de engagementen en heeft tot gevolg het ontstaan van aanzienlijke stuwmeren en tevens bestedingsdruk bij BTC;
- Er is op verschillende niveaus en taakgebieden sprake van overlapping (stapelende van financiële controlemechanismen, identificatie en formulering tijdens de projectcyclus, evaluatiesystemen) en de afstemming is onvoldoende;
- De beheerskosten zijn aanzienlijk en bedragen omstreeks 15 % voor BTC alleen en daar bovenop komen nog de kosten voor DGOS die niet berekend kunnen worden wegens een gebrek aan informatie. Desondanks zijn sleutelposities voor deskundigen in beide organisaties nog niet vervuld;
- Voortdurende dominantie van de projectaanpak en sectorale versnippering van de hulp. Geleidelijke concentratie op een beperkt aantal partnerlanden met dominantie van enkele grote landen in vooral het Grote Meren gebied naast een groter aantal kleine landen (18 partnerlanden in totaal);
- De opstartperiode van een gescheiden beleidsvoorbereiding en uitvoering van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking en de overdracht van projecten hebben veel meer tijd en energie in beslag genomen dan waren voorzien;
- Er zijn onvoldoende sector- en themadeskundigen werkzaam in de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking;
- Personeelsprofielen zijn onvoldoende aangepast op de nieuwe werkwijze in internationale samenwerking en er wordt te weinig aandacht aan kennismanagement besteed.

Aan de resultaatzijde kunnen wij de volgende bevindingen presenteren:

- Op projectniveau worden regelmatig goede tot zeer goede resultaten behaald. Echter de disseminatie van resultaten op bijvoorbeeld sectorniveau laat te wensen over.
- Zoals gezegd is organisatorische doelmatigheid een relatief begrip. De vergelijking met andere donoren heeft niet geleid tot een duidelijk oordeel of het Belgische systeem meer of minder doelmatig werkt dan anderen vanwege het gebrek aan vergelijkbare 'harde' gegevens. De vergelijking met de situatie in 1999 (nulmeting) duidt zeker niet op een achteruitgang, hoewel helaas ook daarvoor harde kwantitatieve informatie ontbreekt. Op een aantal belangrijke indicatoren is duidelijk sprake van vooruitgang zoals delegatie van bevoegdheden naar het terrein, terwijl

het nieuwe gescheiden systeem ook op enkele punten heeft gezorgd voor nieuwe problemen zoals overlap en miscommunicatie. Na de moeizame beginperiode zijn geleidelijk wel verbeteringen doorgevoerd en de balans slaat nu positief door naar de huidige situatie. Dit neemt niet weg dat er nog aanzienlijke problemen bestaan en het zeker noodzakelijk is om meer doelmatig te gaan werken.

Het tweede begrip dat van belang is in deze conclusies is de mate van **resultaatgerichtheid en de kwaliteit van de ontwikkelingssamenwerking**. Hier is het beeld, vooral voor de laatste jaren, aanmerkelijk positiever dan bij de beoordeling van de doelmatigheid. Belangrijke bevindingen zijn:

Monitoring en evaluatie hebben relatief veel aandacht gekregen sinds 2003. Geleidelijk zijn zowel door DGOS als BTC verschillende systemen ontwikkeld en is ook de dienst Bijzondere Evaluatie goed gaan functioneren. Goede evaluaties zijn nu in toenemende mate beschikbaar. Echter minpunten zijn voornamelijk de geringe onderlinge afstemming van deze systemen en de onvoldoende inbedding in de volledige beleids- en hulpcyclus. Op deelniveaus bijvoorbeeld binnen BTC en DGOS afzonderlijk en op landen- en projectniveau wordt wel geleerd. Terugkoppeling vindt nu plaats op onderdelen van de cyclus, maar betreft niet de gehele cyclus;

In de beschikbare sector en landenevaluaties worden zowel de relevantie als de effectiviteit grotendeels positief beoordeeld. Problemen doen zich veeleer op het gebied van duurzaamheid en doelmatigheid. In de BTC-projectevaluaties daarentegen worden vooral de relevantie en doelmatigheid positief beoordeeld, maar zijn er problemen met de effectiviteit en duurzaamheid. Over de gehele hulpcyclus genomen lijkt alleen de relevantie steeds voldoende te scoren in de verschillende evaluaties;

Bij de partnerlanden is het imago van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking grotendeels positief ondanks de vertragingen. Dit heeft te maken met de samenwerkingsbereidheid van Belgische zijde;

Er is een grote bereidheid op het terrein om gezamenlijk de kwaliteit van de samenwerking te verbeteren, maar daarbij ontbreekt het aan resultaatgerichte sturingsmechanismen;

De eerste stappen op het gebied van kennismanagement zijn gezet, vooral door de hoofdzetel van BTC.

Wij concluderen dat na de moeizame overgangsperiode er geleidelijk meer aandacht is besteed aan de kwaliteit van de ontwikkelingssamenwerking. Tevens zijn pogingen gedaan om resultaatgerichte sturingsmechanismen te ontwikkelen, die nog niet operationeel zijn. Deze positieve ontwikkelingen zouden het uitgangspunt kunnen zijn voor verdere verbeteringen.

7.3 Verklarende factoren

Endogene factoren

Onder de endogene factoren, dat wil zeggen de oorzaken die binnen het systeem van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking liggen, kunnen we een onderscheid maken tussen structurele en culturele factoren.

Wat betreft de **structurele factoren** gaat het om systeemfouten en onvolkomenheden. De volgende structurele verklarende factoren kunnen onderscheiden worden:

Een onvoldoende duidelijke taakafbakening tussen DGOS en BTC. Dit betreft de projectcyclus, met name de identificatie- en formuleringsfase, maar ook de evaluatiesystemen;

- Een stapeling van interne en externe financiële controlemechanismen die elkaar overlappen;
- Onduidelijke juridische status van BTC;
- Onderschatting van de overgangperiode aan het begin van de hervorming en onvoldoende leiding tijdens die periode;
- Sturing op inputs en niet op resultaten. Het belangrijkste sturingsmechanisme is de budgettaire uitvoeringsgraad (*taux d'exécution budgétaire*) en er zijn geen op resultaat gerichte sturingsmechanismen. Evaluatiesystemen zijn goed ontwikkeld, maar zijn nog onvoldoende onderdeel van de beleidscyclus en onvoldoende op elkaar afgestemd;
- Er is een tekort aan inhoudelijke specialisten bij DGOS en BTC;
- Problemen met de positie van het personeel van zowel DGOS als BTC. Beide organisaties zijn gebaseerd op een geografische organisatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking en de plaats en rol van deskundigen (sector, thema, hulpmodaliteiten) is daarin onderbelicht;
- Personeelsproblemen bij DGOS zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin, dat wil zeggen personeel dat niet voldoende is toegerust voor de huidige taken van beleidsvoorbereiding, beleidsdialoog en opvolging alsmede het feit dat meer dan een derde van de attachéposten nog steeds niet is vervuld.

Vervolgens willen wij de volgende **culturele factoren** noemen:

- Het wantrouwen tussen DGOS en BTC, dat nog terug te voeren is op een 'trauma' van de hervorming die nu meer dan zeven jaar geleden is doorgevoerd;
- Onvoldoende leiderschap en visie gedurende lange tijd om de hervorming tot een succes te maken. Daarbij kan allereerst worden genoemd het feit dat de nieuwe politieke leiding die direct na de hervorming aantrad openlijk niet achter het hervormingsbesluit stond, maar desalniettemin besloot om het (halfhartig) uit te voeren. Ook de vele directeurswissels bij BTC getuigen van onvoldoende leiderschap;
- Een voortdurende dominantie van het politieke frame aangevuld met een zwaar beheersframe die ten koste gaat van het beleidsframe. Ook in het oude ABOS was het politieke frame dominant en werd aangevuld met een cultureel frame dat bepaald werd door cliëntelisme. Dit cliëntelisme is grotendeels verdwenen, maar de politieke cultuur inherent aan het Belgische bestuurlijke en politieke systeem, verandert natuurlijk niet zomaar. Het politieke frame is dan ook dominant gebleven. Het parlementaire onderzoek heeft bijgedragen aan de aanvulling van het politieke frame met een zeer zwaar beheersframe met excessieve controlemechanismen uit angst om nog meer schandalen te voorkomen. De parlementaire commissie drong ook aan op beter beleid. Dit is op papier wel gebeurd, maar in de praktijk is het beleidsframe nog steeds onderontwikkeld;
- Er is geen duidelijke visie binnen DGOS wat onder de beleidsvoorbereidende rol moet worden verstaan en hoe die rol vervuld zou kunnen worden. In de praktijk is het oude systeem van ISPs onveranderd blijven bestaan en de beleids- en strategische nota's hebben daar nauwelijks iets aan veranderd. In het licht van het veranderde internationale perspectief gericht op meer donorcoördinatie en harmonisatie is er wel behoefte aan een verdere operationalisering van beleid vooral

rond de nieuwe hulpmodaliteiten. De laatste jaren springt BTC steeds meer in dit beleidsvoorbereidende gat dat DGOS laat liggen. Het is dus BTC dat probeert het beleidsframe verder te ontwikkelen en daarbij nieuwe allianties aangaat;

- Resultaatgerichtheid staat niet hoog in het vaandel bij het functioneren in de praktijk;
- Aanzienlijke aantallen goed gemotiveerde personen zowel bij DGOS als bij BTC proberen, ondanks de structurele en culturele problemen, professioneel hun werk te doen en realiseren daarbij goede resultaten in de domeinen waar zij werkzaam zijn. Deze mensen werken ook goed samen en tegenstellingen tussen DGOS en BTC vallen dan weg;
- Op het terrein tijdens de uitvoering is er in het algemeen sprake van goede aanpassing aan de lokale context en het luisteren naar de partners. De Belgische ontwikkelingssamenwerking wordt hierom, ondanks de problemen met vertraging, zeer gewaardeerd. De Belgische ontwikkelingssamenwerking wordt zeker niet als arrogant ervaren en dringt geen meningen op;
- Er is een neiging om slechts deelproblemen aan te pakken in plaats van een grondige analyse te maken van de gehele problematiek. De aanpassing van het eerste naar het tweede beheerscontract is een typisch voorbeeld van symptoombestrijding en het is niet duidelijk of rond het derde beheerscontract wel wordt uitgegaan van een totaalanalyse;
- Er is nog geen sprake van lerende organisaties. Integendeel er zijn belangrijke indicaties voor een niet-lerende cultuur zoals:
 - Gal spuien ten opzichte van buitenstaanders maar ondertussen wel mee het systeem in stand houden;
 - De anderen de schuld geven;
 - Op informatie gaan zitten in plaats van te delen en te communiceren;
 - Gebrekkig institutioneel geheugen;
 - Onvoldoende aandacht voor kennismanagement.

Natuurlijk zijn op onderdelen in de loop der jaren wel verbeteringen opgetreden en besteedt BTC de laatste tijd meer aandacht aan kennismanagement.

De culturele, remmende factoren zijn duidelijk in de meerderheid ten opzichte van de structurele factoren. Echter de wijziging van culturele factoren is vaak zeer problematisch. Daarom worden culturele factoren onvoldoende onderkend en worden vooral (deel) oplossingen voor de structurele factoren bedacht. Dit lijkt ook het hoofdprobleem bij de hervorming te zijn geweest. De nadruk heeft gelegen op systeem- en structuurwijzigingen en culturele factoren zijn volledig onderschat of zelfs genegeerd.

Exogene factoren

Ook bij de exogene factoren, dat wil zeggen factoren buiten het systeem van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, kan een tweedeling worden gemaakt tussen enerzijds het Belgisch perspectief en anderzijds het internationale perspectief.

Het **Belgisch perspectief** heeft betrekking op het politiek-bestuurlijke systeem en de cultuur. Aangezien wij ons richten op de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking behoren ook kenmerken van het de Belgische ontwikkelingssamenwerking tot dit perspectief. Wij onderscheiden de volgende factoren:

- De fragmentering van de Belgische ontwikkelingssamenwerking waarin veel verschillende actoren vaak op weinig gecoördineerde manier, maar wel met veel inzet werkzaam zijn;
- De gedeeltelijke defederalisering van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de dreigende verdere defederalisering die onder andere door OESO-DAC zeer negatief wordt beoordeeld;
- De nog beperkte samenhang met andere beleidsdomeinen zoals buitenlandse zaken, buitenlandse handel, en ander buitenlands beleid;
- De slechts zeer gedeeltelijk doorgevoerde Copernicushervorming die nu bijvoorbeeld op het gebied van personeelsbeleid weer grotendeels wordt teruggedraaid;
- Een politiek-bestuurlijke cultuur waarbij weinig beslissingsbevoegdheden naar de administratie zijn gedelegeerd, maar bewindspersonen zich direct met vele dossiers bezighouden (bijvoorbeeld de ondertekening van zowel de Indicatieve Samenwerkingsprogramma's met de partnerlanden als de Bijzondere Overeenkomst voor elk project en de Uitvoeringsovereenkomst voor elk project door de minister van ontwikkelingssamenwerking);
- De Belgische wetgeving die slechts in zeer beperkte mate decentralisatie van besluitvorming toestaat en een zeer zware stem aan de Inspecteur van Financiën toekent. Dit geldt zowel op macro- als op microniveau. Er zijn concrete voorbeelden dat de beperkingen in de wetgeving niet toelaten dat de Verklaring van Parijs die België ondertekend heeft volledig nageleefd kan worden.

Tot slot kunnen de veranderingen in het **internationale perspectief** als verklarende factor voor het functioneren van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking aangemerkt worden. Eerder in het rapport is al geschetst dat niet alle donoren de internationale consensus rond de Verklaring van Parijs en de Millenniumdoelstellingen op dezelfde wijze interpreteren en trachten in de praktijk te brengen. In feite zijn alle donoren en ook de partnerlanden zoekende en is er sprake van schuivende panelen. Het is dan ook nadrukkelijk niet de bedoeling om België te vergelijken met een zelf benoemde voorhoedegroep die het verlenen van algemene budgetsteun als het hoogste goed beschouwt. Immers de echte effectiviteit en impact van de nieuwe benaderingen moeten zich nog bewijzen. Wel is de richting van de veranderingen duidelijk en is voldoende aangetoond dat een zeer versnipperde internationale ontwikkelingssamenwerking op projectbasis zonder coördinatie ondoelmatig is en niet leidt tot duurzame resultaten.

Toen besloten werd tot de hervorming van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking in 1998 was er heel duidelijk sprake van een geheel ander internationaal perspectief. Het gekozen model van gescheiden beleidsvoorbereiding en uitvoering is dan ook gestoeld op het projectmodel. Internationaal blijkt dat deze gescheiden systemen meer moeite hebben om zich aan te passen aan de veranderingen. Sommige donoren zoals Noorwegen hebben dan ook besloten om het model grotendeels af te schaffen of fundamenteel te wijzigen. Dit hangt samen met de belangrijkere rol die geleidelijk wordt toegekend aan beleidsvoorbereiding en vooral aan de beleidsdialoog. Partnerlanden dragen in toenemende mate verantwoordelijkheid voor de uitvoering en nieuwe gezamenlijke verantwoordings- en controlemechanismen worden daarvoor ontwikkeld. Mede gezien de beperkingen die het Belgisch perspectief oplegt is België niet goed in staat om deze ontwikkelingen goed mede vorm te geven.

Ook de wet op de internationale samenwerking waarin de hoofdlijnen van het beleid wettelijk verankerd zijn, blijkt in retrospectief snel verouderd te zijn. De internationale context is zo snel gewijzigd dat het vastleggen van prioriteitssectoren en thema's in een wet door de realiteit snel verouderd. Deze poging om het beleidsframe dominant te maken aan het politieke frame blijkt dus niet werkzaam in de praktijk.

8 Haalbare verbeteringen (stap 6)

Op basis van de analyse in de voorgaande stappen kunnen een aantal opties voor de toekomst ontwikkeld worden. Daarvoor is het allereerst noodzakelijk dat de besluitvoorbereiders een gezamenlijke visie ontwikkelen op basis van de gepresenteerde analyse. De noodzaak tot verbeteringen zou duidelijk uit de voorgaande analyse moeten spreken. Er zijn immers, hoewel de situatie de laatste jaren verbeterd is, serieuze problemen met de organisatorische doelmatigheid. Bovendien sluit de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking nog onvoldoende aan bij het nieuwe internationale perspectief. Vooral ook het feit dat het aandeel van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking substantieel achterblijft in het totaal aan ODA is ook reden voor zorg, omdat België de 0,7 % norm wil realiseren.

De evaluatoren zijn van mening dat er een gevoel van urgentie zou moeten ontstaan om de situatie definitief te keren. Er kan zeker niet gesteld worden dat de hervorming een volledige mislukking is, maar zeven jaar na de hervormingen is het aantal verbeteringen te beperkt gebleven in het licht van de oorspronkelijke doelstellingen. Toch ligt een terugkeer naar het oude model zeker niet voor de hand, want dan zouden de recente, positieve ontwikkelingen volledig ongedaan gemaakt worden. Ook speelt de vrees voor verdere defederalisering een rol. Haalbare verbeteringen dienen vanuit de bestaande situatie ontwikkeld te worden.

De aanbevelingen zijn in enkele grote groepen ingedeeld. De eerste aanbeveling betreft het 'hoe', waarna we vervolgens overgaan tot het 'wat'. Bij het 'wat' komen respectievelijk het beleid en de aanpassingen aan de internationale context, de kwaliteit en verhoging van de doelmatigheid en tenslotte intern beleid vooral gericht op *'enabling factors'*.

Hoe kunnen verbeteringen aangepakt worden?

Er zou allereerst een principesbesluit genomen worden over de gewenste richting en omvang van de te nemen maatregelen. Daarbij dient duidelijk te zijn of rigoreus belangrijke onderdelen van het gehele systeem onder de loop worden genomen of slechts enkele elementen er worden uitgehaald. De evaluatoren zijn van mening dat het gehele systeem onder de loop moet worden genomen. Vervolgens moet een samenhangend actieplan van verbeterpunten die op elkaar aansluiten opgesteld worden. Reeds doorgevoerde veranderingen die buiten het bestek van deze evaluatie vallen, zoals het nieuwe derde beheerscontract, kunnen het uitgangspunt vormen voor het actieplan samen met deze evaluatie. Een reflectiecomité op hoog niveau waarin de belangrijkste actoren zijn vertegenwoordigd, zou hiervoor verantwoordelijk moeten zijn.

1. *Instellen van een **reflectiecomité** dat op basis van deze evaluatie tot taak heeft het ontwikkelen van een duidelijke visie op de gewenste veranderingen in de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking om die aan te passen aan het gewijzigde internationale perspectief. Daarbij hoort het opstellen van een samenhangend actieplan en de begeleiding van de uitvoering daarvan.*

In de discussies met het politiek en technisch comité tijdens de evaluatie is regelmatig aangedrongen op het formuleren van zeer concrete aanbevelingen zo mogelijk voor de specifieke actoren. Gezien de aard en de omvang van de problematiek achten wij dat niet wenselijk, omdat dat dan op voorhand al een besluit tot verdere symptoombestrijding dreigt te worden genomen. Bovendien is het van belang om de evaluatiefunctie enerzijds en de beleidsvoorbereidende en politieke functie anderzijds duidelijk van elkaar te scheiden.

Het voorgestelde reflectiecomité zou een kleine ambitieuze groep moeten zijn die als belangrijkste agenda heeft om de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking aan te passen aan de huidige tijd. Het opstellen van een korte heldere **beleidsagenda** is de eerste stap. Dit vergt een synergie tussen het politieke frame en het beleidsframe, hetgeen tot op heden problematisch is gebleken. De door België onderschreven Verklaring van Parijs zou het uitgangspunt voor de beleidsagenda kunnen vormen (zie ook aanbeveling 2).

In het **actieplan** zou dan een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen het verbeteren van zowel de structurele als de culturele factoren. Tot op heden is, inclusief in de hervorming zelf, alle aandacht uitgegaan naar de structurele factoren en zijn de culturele factoren veronachtzaamd. Oude gewoontes kunnen echter in nieuwe structuren blijven voortbestaan en dit is één van de problemen van de hervorming geweest. Verder is een duidelijk onderscheid tussen endogene en exogene factoren van belang, want daaruit blijken de marges voor verbeteringen.

Tenslotte moet nog één belangrijke les uit de voorbije hervorming meegenomen worden namelijk de absolute noodzaak aan een degelijke **begeleiding en ondersteuning, opvolging en tijdige bijsturing** tijdens de uitvoering van het veranderingsproces/actieplan.

Beleid en aanpassingen aan de internationale context

*2. Versterking van de **beleidsfunctie***

De aanbeveling van de parlementaire onderzoekscommissie uit 1997 is nog steeds geldig. Het bestaande beleid sluit weliswaar formeel aan bij de internationale context, maar is te weinig geoperationaliseerd waardoor in de praktijk **de internationale aansluiting** verbeterd dient te worden. Dit zou ook een herziening van de wet op de internationale samenwerking van 1999 in kunnen houden, die immers niet meer aangepast is aan de huidige context.

De verbeteringen van het beleid en de uitvoering zijn alleen mogelijk bij een veel nauwere aansluiting van de verschillende frames, met name het beleidsframe en het politieke frame. Daar ligt primair een taak voor DGOS en de beleidcel, waar vervolgens BTC adequaat op in zou moeten spelen. Dit vraagt om een duidelijke aansturing van een **andere werkwijze en organisatiecultuur bij DGOS**. De randvoorwaarde voor verbeteringen is een **adequaat personeelsbeleid**, waar het momenteel nog aan ontbreekt. Zonder wijziging in het personeelsbeleid is een versterking van de beleidsfunctie onmogelijk.

Voorts zou het bestaande instrumentarium voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid in partnerlanden, d.w.z. **de landenstrategienota's en de ISP's, kritisch onder de loep** moeten worden genomen teneinde de beleidsmatige aansturing te verbeteren en de aansluiting bij het internationale perspectief te verbeteren.

Indien de aard van de veranderingen is gedefinieerd, kan vervolgens worden overgegaan tot de omschrijving van de **taakverdeling** (o.m. voor de deelname aan de beleidsdialoog). Indien DGOS niet in staat zou zijn om die beleidsvoorbereidende rol werkelijk op zich te nemen, zouden andere opties zoals een grotere rol voor BTC in de beleidsdialoog met partnerlanden overwogen kunnen worden. Wel dient opgemerkt te worden dat de internationale consensus niet in die richting gaat.

3. *Ontwikkelen van Belgische **niches** binnen het nieuwe internationale perspectief*

Het nieuwe internationale perspectief betekent niet dat alle donoren op vergelijkbare wijze moeten streven naar het vervangen van projecthulp door algemene begrotingssteun. Elke donor heeft een eigen benadering die gestoeld zou moeten zijn op een sterkte-zwakke analyse. België als relatief kleine donor onderscheidt zich onder andere door de concentratie op het Grote-Meren gebied. Bij de partnerlanden zijn relatief veel fragiele staten en dit zou een mogelijkheid bieden om het Belgische beleid en de Belgische rol verder te ontwikkelen. Dit sluit aan bij de landenconcentratie die reeds is gestart. Er zijn verschillende andere mogelijkheden om de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking **minder te versnipperen**.

Zo kan aan verdere sectorale concentratie gedacht worden en de gezondheidszorgevaluatie biedt daarvoor goede aanknopingspunten. Ook kan, analoog aan Ierland, gedacht worden aan concentratie op het decentrale overheidsniveau. Daarnaast bestaan er andere mogelijkheden o.a. 'institutionele versterking ter bevordering van goed bestuur', een keuze voor de ondersteuning van centrale of lokale besturen...etc. Om de definitieve keuze te bepalen voor andere vormen van concentratie moet goed zicht bestaan op de 'niches' van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

4. *Een **flexibel beleidskader** dat zich snel kan aanpassen aan internationale veranderingen*

De ervaringen met de wet op de internationale samenwerking hebben geleerd dat een beleidskader snel kan veranderen. De nieuwe kaders en structuren moeten voldoende flexibel zijn opdat snelle aanpassingen aan exogene factoren mogelijk zijn.

Verbetering van de kwaliteit en verboging van de doelmatigheid

5. *Grotere gerichtheid op de **partnerlanden***

Het Belgisch systeem is tot op heden vooral op zichzelf gericht. Er zou een verdere ommekeer moeten komen naar een op de partnerlanden resultaatgerichte aanpak. Dit geldt in gelijke mate voor DGOS en BTC, alsmede voor de andere betrokken actoren. Een belangrijk nadeel van de Belgische hulp tot op heden is de beperkte **previsibiliteit** en die zou zeker verbeterd dienen te worden. Vanwege de grote mate van versnippering en de dominantie van projecthulp krijgt '**ownership**' nu vooral vorm op het meer lokale niveau, maar 'ownership' van de partnerlanden kan zeker verder verbeterd worden. Daarmee zouden de resultaten op het gebied van versterking van de instituties in de partnerlanden ook

verbeterd kunnen worden. In dit licht zou meer aandacht besteed moeten worden aan capaciteitsversterking en institutionele ontwikkeling.

6. *Meer **delegatie** van bevoegdheden naar het terrein*

Bij een grotere gerichtheid op de partnerlanden en een verbeterde aansluiting bij de internationale context past een **verdere deconcentratie van taken en verantwoordelijkheden** naar het terrein. Om een bepaalde mate van decentralisatie of deconcentratie te realiseren moeten procedurele belemmeringen overwonnen worden, maar ook moeten weerstanden zowel binnen DGOS als BTC overwonnen worden om de Brusselse oriëntatie te verminderen. De discussies over de mogelijkheden van decentralisatie en deconcentratie zijn reeds gestart, maar op voorhand kan geen keuze worden gemaakt voor het meest ideale model.

Wel moeten er enkele **randvoorwaarden** overwonnen worden zoals een aanpassing van de procedures, maar ook een verdere versterking van de capaciteiten van het personeel op het terrein. Immers indien voldoende relevante technische capaciteit op de vertegenwoordigingen aanwezig is, heeft een decentralisatie van bevoegdheden ook het potentieel om meer op de specifieke situatie in de partnerlanden toegesneden strategieën en interventies te formuleren. Zo moeten de attachés over de vereiste capaciteiten beschikken om de dialoog met partnerlanden te voeren en BTC-experten moeten over adviesvaardigheden beschikken die gericht zijn op institutionele versterking van de partnerinstituten. Niet alleen inhoudelijke versterking van de attachés is gewenst, maar ook van de BTC-veldkantoren. Tevens is een verheldering noodzakelijk van de taakverdeling tussen de ambassade en BTC kantoor ten opzichte van de te voeren beleidsdialoog. Dit heeft ook betrekking op de rol van BTC-experten voor begrotingssteun.

Tenslotte dienen de wenselijkheid en mogelijkheden van decentralisatie van beslissingsbevoegdheden binnen het Belgisch wettelijk kader nader onderzocht te worden ter voorbereiding van de besluitvorming.

7. ***Verbetering en stroomlijning van de controle***

Ook deze aanbeveling van de parlementaire commissie blijft vrijwel onverminderd geldig. Een slecht functionerend overdadig financieel controlesysteem is opgezet dat de doeltreffendheid en doelmatigheid negatief beïnvloedt. Het gaat erom een **adequaat systeem** te ontwikkelen voor zowel de ex-ante als de ex-post controle. Daarbij dient er een betere aansluiting te zijn tussen de interne en de externe controle en overlap moet zoveel mogelijk gemeden worden. De noodzaak om publieke middelen te verantwoorden, staat uiteraard niet ter discussie, maar het moet duidelijk zijn dat nulrisico onmogelijk is. Het controlesysteem moet niet primair op wantrouwen gebaseerd zijn, maar op georganiseerd vertrouwen, waarbij de juiste ‘checks and balances’ zijn ingebouwd. Hierbij past ook een verdere afstemming van de diverse kwaliteitssystemen bij DGOS en BTC en duidelijke richtlijnen over de kwaliteitseisen.

Op hoog niveau dient de verantwoordelijkheid genomen te worden om het huidige systeem grondig onder de loep te nemen en te herzien. Hierbij dienen ook de beperkingen van de Belgische wetgeving om de Verklaring van Parijs volledig na te leven, onderzocht te worden en mogelijkheden ter verbetering te worden aangedragen.

8. *Betere afstemming van **monitoring en evaluatiesystemen***

Op het gebied van evaluatie en monitoring zijn belangrijke verbeteringen zichtbaar. Het gaat er nu om die verbeteringen te consolideren en meerwaarde van goede evaluatie en monitoring aan te tonen. Een eerste prioriteit is de verbetering van de terugkoppeling met name op beleidsniveau, dat wil zeggen dat de resultaten van evaluaties leiden tot daadwerkelijke wijzigingen van beleid en programma's oftewel dat er een echte beleidscyclus ontstaat. Juist op dit terrein schieten de systemen nog tekort. Een tweede prioriteit is de betere onderlinge afstemming van de systemen. Er zijn nu drie evaluatiesystemen en twee monitoringsystemen voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking die hun programmering nog onvoldoende op elkaar afstemmen. Op deze wijze zal het mogelijk worden dat alle betrokken partijen (inclusief het partnerland) evaluatiecapaciteit opbouwen, lessen trekken, en continu leren.

9. *Ontwikkeling en toepassing van **resultaatgerichte sturing***

Mede op basis van verbeterde controle- en evaluatiefunctie dient overgegaan te worden naar resultaatgerichte sturing op basis van adequate en op elkaar afgestemde kwaliteitssystemen.

Intern beleid en structuren

10. *Verbetering van de onderlinge **samenwerking***

Het heeft niet ontbroken aan wetten, koninklijke besluiten, beheerscontracten en studies om de relatie tussen DGOS en BTC vorm te geven. De formulering en interpretatie van alle teksten heeft al te veel energie geëist en het is allereerst nu noodzakelijk dat leiderschap in beide organisaties wordt getoond om het onderlinge vertrouwen tussen beide organisaties op alle niveaus, en vooral in Brussel, op te bouwen. Er zou overwogen kunnen worden om daarbij een extern deskundige in te zetten. Alternatieve scenario's zoals gezamenlijke veldkantoren (analoog naar het Duitse voorbeeld) zouden overwogen kunnen worden. Ook de netwerkbenadering van Duitsland zou aangepast aan de Belgische situatie kunnen worden wat in zou houden dat veel meer met landenteams gewerkt zou worden voor elk der partnerlanden om het beleid voor te bereiden en op te volgen. In het landenteam waarvan de coördinatie bij DGOS zou berusten zouden relevante actoren samenkomen, waaronder ook BTC.

11. *Herziening van het **personeelsbeleid** en de **organisatiestructuren***

DGOS kampt met zeer serieuze personeelsproblemen die variëren van een tekort aan mensen tot aan niet bijgestelde personeelsprofielen, een tekort aan inhoudelijke capaciteit en onduidelijke besluitvorming. Een absolute prioriteit zou moeten zijn om het personeel van DGOS op niveau te brengen en een **fundamentele kwalitatieve en kwantitatieve versterking** is vereist.

Bij BTC zijn de personeelsproblemen van andere orde en minder ernstig. Bij BTC gaat het vooral om een verdere versterking van de inhoudelijke capaciteit en een verandering van meer traditionele TA naar nieuwe vormen die aangepast zijn aan de internationale context.

Tevens dient aandacht te worden besteed aan de **samenhang tussen beide organisaties** teneinde overlap van personeel op bepaalde terreinen (geografische concentratie) en tekorten op andere terreinen (inhoudelijke deskundigen waaronder sectorspecialisten) te voorkomen. De geografische interface in Brussel die nu centraal staat zou geleidelijk minder belangrijk moeten worden. Terwijl de aandacht zou moeten verschuiven naar specifieke inhoudelijke expertise rond sectoren, thema's en hulpmodaliteiten.

Ook het **kennismanagement** dient gezamenlijke onderdelen te bevatten alsook externe linken te garanderen. Vandaar dat aansluiting bij internationale netwerken eveneens aanbeveling verdient.

9 Management Response DGOS

Inleidende beschouwingen.

De voorliggende evaluatie bestrijkt de periode 1999 – 2005 en werd grotendeels in 2006 uitgevoerd. Dit roept twee vragen op:

1. De bestudeerde periode valt grosso modo samen met de periode waarin de Belgische ontwikkelingssamenwerking ingrijpend werd hervormd. In juli 1997 bracht de kamercommissie over de opvolging van de problemen in het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking (ABOS) een vernietigend rapport uit. Tijdens de daaropvolgende jaren werd het wettelijke en reglementaire kader van de Belgische ontwikkelingssamenwerking volledig herschreven, met ondermeer de wet op de oprichting van de Belgische Technische Coöperatie (1998) en de wet inzake de Belgische internationale samenwerking (1999). Er werd een bijzondere evaluatiedienst van de internationale samenwerking opgericht. ABOS werd vervangen door twee organisaties: de Directie generaal voor Ontwikkelingssamenwerking (DGOS), die belast is met de beleidsvoorbereiding, de opvolging en de evaluatie; en de Belgische Technische Coöperatie (BTC), die verantwoordelijk is voor de uitvoering. Beide organisaties hadden het aanvankelijk moeilijk om hun kruissnelheid te vinden. Overigens hielden de vier opeenvolgende ministers er vaak erg verschillende opvattingen op na over ontwikkelingssamenwerking in het algemeen en de hervorming van het Belgische ontwikkelingsbeleid in het bijzonder. Hoeft het te verwonderen dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking niet optimaal presteerde tijdens deze turbulente periode waarbij hervorming en introspectie centraal stonden?

2. Centraal in het hervormde ontwikkelingsbeleid staat de taakverdeling, en dus de relatie, tussen DGOS en BTC. Deze relatie stond de afgelopen jaren onder hoogspanning. Ook nu nog is de verhouding tussen beide organisaties niet ideaal. Er heerst nog steeds wederzijds wantrouwen en na-ijver. DGOS heeft de afsplitsing van de uitvoerende tak nog niet verteerd en besteedde de afgelopen jaren veel aandacht aan de uitbouw van controlemechanismen. BTC waagde zich steeds meer op het beleidsterrein. Het scheppen van een klimaat van wederzijds vertrouwen en constructieve samenwerking is daarom wellicht de belangrijkste opdracht voor het management van beide organisaties. Met het derde beheerscontract, dat in januari 2007 in werking trad, werd een stap in de goede richting gezet. Dit derde beheerscontract vertrekt van een dubbele doelstelling: een betere taakomschrijving tussen DGOS en BTC en eenvoudigere en snellere procedures. De voorliggende evaluatie gaat evenwel niet in op de veranderingen die dit derde beheerscontract doorvoerde en is daardoor voor een deel achterhaald.

Verder heeft de voorliggende evaluatie zich nagenoeg volledig toegelegd op de procedures en niet op de impact van de samenwerking. De titel – “Evaluatie van de directie bilaterale samenwerking 1999 – 2005” – dekt dus niet helemaal de inhoud. Daarenboven wordt de

indruk gewekt dat er de afgelopen jaren helemaal niet aan de procedures is gewerkt. Zo krijgt de oprichting van een gemengd comité DGOS-BTC, krijgt onvoldoende aandacht.

Een en ander betekent niet dat de analyses van de evaluatie niet pertinent zouden zijn, of de aanbevelingen niet behartigenswaardig. Integendeel. De voorliggende evaluatie is een belangrijk document dat kan uitgroeien tot een ware hefboom voor de noodzakelijke veranderingen binnen de twee Belgische ontwikkelingsorganisaties, voor een meer hartelijke verhouding tussen DGOS en BTC en voor een meer efficiënt Belgisch ontwikkelingsbeleid.

Het derde beheerscontract tussen de Belgische staat en BTC.

Het derde beheerscontract preciseert de respectieve taken en verantwoordelijkheden van DGOS en BTC. Bedoeling is om zowel dubbel gebruik als excessieve controle te vermijden zodat de procedures sneller en eenvoudiger worden. Momenteel bevinden DGOS en BTC zich in een overgangperiode waarbij de mutatie van tweede naar derde beheerscontract nogal stroef verloopt. Vooral nog wijst weinig op een substantiële verbetering. De leidende ambtenaren van DGOS en BTC maakten daarom de afspraak dat het gemengde comité DGOS-BTC voortaan regelmatig, i.c. trimestrieel, en op vaste tijdstippen zal vergaderen, dat deze vergaderingen langs beide zijden beter zullen worden voorbereid, dat minder onderwerpen naar werkgroepen zullen worden verwezen en meer knopen zullen worden door gehakt.

Het management van DGOS zal op de eerstvolgende vergadering van het gemengde comité DGOS-BTC voorstellen om de afspraken die in het kader van het derde beheerscontract werden gemaakt over de projectcyclus, samen te herbekijken. Het moet mogelijk zijn om praktische oplossingen te vinden voor de bottlenecks die toch opnieuw lijken te ontstaan. DGOS zal aan BTC voorstellen om *service level agreements* af te sluiten inzake de financiële controle, de projectcyclus en de evaluatie.

Daarnaast zal DGOS, in samenwerking met de stafdirectie P&O van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, een consultancy opdracht uitschrijven om de gevolgen na te gaan van het derde beheerscontract voor de optimale functionering en personeelsbezetting van de Directie Gouvernementale Programma's binnen DGOS. Bedoeling is om de beheersreflex af te bouwen ten voordelen van beleidsmatig werk.

Het afgelopen decennium hebben heel wat bilaterale donoren geopteerd voor een verregaande decentralisering van hun directe bilaterale hulp. Tot op heden staat België huiverig tegenover een dergelijke decentralisatie. Nagenoeg alle beslissingsmomenten zijn in Brussel geconcentreerd, waarbij DGOS en BTC beiden in hetzelfde bedje ziek zijn. Dit leidt tot administratieve overlast en vertragingen. Het is een van de verklaringen voor de kredietstock (het "encours") waar de voorliggende evaluatie op wijst. Twee ingrepen dringen zich op: het aantal beslissingsmomenten moet worden verminderd en een deel van die beslissingsmomenten dient te worden gedelegeerd naar het terrein.

DGOS zal in het najaar van 2007 BTC uitnodigen om, met academische ondersteuning, een reflectiewerkgroep over decentralisering op te richten die begin 2008 concrete voorstellen inzake decentralisering voor zal leggen aan de minister voor ontwikkelingsamenwerking. Hopelijk kunnen in de loop van 2008 enkele pilootprojecten inzake decentralisering worden

gelanceerd, waarbij de principiële beslissingen omtrent te financieren projecten en programma's uiteraard bij de politieke beleidsverantwoordelijke blijven, na advies van de inspectie van financiën, maar waarbij de verdere opvolging grotendeels wordt gedelegeerd naar het terrein. Tegelijk zou men moeten evolueren van een ex ante naar een ex post controle. Vroeg of laat zal dan ook de vraag opduiken of het wenselijk is dat DGOS- en BTC-vertegenwoordigers op het terrein een *guichet unique* gaan vormen, waarbij de respectieve bevoegdheden van elkeen onverlet worden gelaten maar waarbij tegenover de lokale overheden gezamenlijk wordt opgetreden onder de noemer 'de Belgische ontwikkelingssamenwerking'. De voorliggende evaluatie pleit voor dergelijke gezamenlijke veldkantoren. Andere donoren die een splitsing hebben doorgevoerd tussen hun beleidsorganisatie en hun uitvoerende organisatie, zoals Duitsland of Zwitserland, treden op het terrein gezamenlijk op. Een dergelijke evolutie is wenselijk in de ogen van het DGOS-management. DGOS zal evenwel aan BTC de nodige garanties moeten geven dat het de taakverdeling tussen de beleidsvoorbereidende en de uitvoerende organisatie niet op de helling wil zetten. Een hersteld vertrouwen tussen beide organisaties is een absolute voorwaarde opdat deze decentralisering kans op slagen zou hebben. Positief is wel dat op het terrein de verstandhouding tussen DGOS- en BTC-vertegenwoordigers door de band goed is. Heel vaak slagen zij er met pragmatische oplossingen in om administratieve obstakels te omzeilen.

Wat er ook van weze, het derde beheerscontract zal tot gevolg hebben dat de opdracht van de attaché internationale samenwerking op het terrein evolueert. Binnen DGOS wordt in het najaar 2007 een reflectie op gang gebracht, met academische ondersteuning, die begin 2008 moet uitmonden in een nieuwe taakomschrijving voor de attachés in de partnerlanden. Parallel daarmee zal moeten worden nagegaan of het huidige netwerk van attachés op het terrein wel spoort met deze nieuwe taakomschrijving.

De versnippering van de Belgische directe bilaterale hulp.

De voorliggende evaluatie legt andermaal de vinger op een oud zeer: de Belgische directe bilaterale hulp is al te versnipperd. In 2003 werd het aantal partnerlanden terug gebracht tot 18. Toch bestrijkt de Belgische directe bilaterale hulp 36 landen. De reden moet niet ver gezocht worden: het ontbreekt ons aan een effectieve en efficiënte exitstrategie. DGOS zal aan BTC voorstellen om samen een dergelijke strategie op te stellen voor landen die niet langer partnerland zijn.

Een verhoging van het aandeel van de directe bilaterale hulp in de Belgische ontwikkelingsinspanning en een doorgedreven exitstrategie, moeten het mogelijk maken om de impact van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de partnerlanden te verhogen. In 12 van de 18 partnerlanden bedraagt het Belgische aandeel in de globale donorinspanning minder dan 2%.

De wet op de Belgische internationale samenwerking stelt het principe van de sectorale en thematische concentratie van de hulp voorop. Toch gaat nauwelijks 60% van die hulp naar de prioritaire sectoren en thema's. In het verleden werd te veel uitgegaan van het idee dat een gespreide Belgische aanwezigheid tot een grotere Belgische invloed zou leiden. In de indicatieve samenwerkingsprogramma's met de partnerlanden werden daarom te veel sectoren weerhouden, alsook te veel projecten en programma's die buiten de prioritaire

sectoren en thema's vielen. Sinds anderhalf jaar wordt hieraan verholpen. Recente indicatieve samenwerkingsprogramma's weerhouden meestal slechts twee sectoren. Dit is niet het geval voor de indicatieve samenwerkingsprogramma's die onlangs met de Democratische Republiek Congo (DRC), met Rwanda en met Burundi werden afgesloten. Gezien de omvang van die samenwerkingsprogramma's en de dominante plaats van België in de internationale donorgemeenschap in die landen, is dat evenwel verdedigbaar.

Ook de regionale concentratie binnen een partnerland vindt geleidelijk zijn weg naar de indicatieve samenwerkingsprogramma's. Deze trend dient te worden veralgemeend en geharmoniseerd te worden met andere donoren.

Vertrekkend vanuit de vaststelling dat de Belgische directe hulp traag en onvoorspelbaar is, bevat de voorliggende evaluatie een verhuld pleidooi voor het afschaffen van gemengde commissies en indicatieve samenwerkingsprogramma's. Het zijn evenwel niet deze commissies en programma's op zich die voor vertragingen en een gebrek aan continuïteit zorgen. Deze euvels zijn vooral te wijten aan een gebrek aan discipline bij de kalender van de gemengde commissies enerzijds en bij de uitvoering van de programma's anderzijds. DGOS zal aan de volgende minister van ontwikkelingssamenwerking voorstellen om strikt te houden aan een vaste kalender voor gemengde commissies, aan een vaste duur van vier jaar voor de indicatieve samenwerkingsprogramma's en aan respect voor de afspraken die in die programma's werden opgenomen.

De voorliggende evaluatie suggereert eveneens dat landenstrategienota's niet meer van deze tijd zijn. Het DGOS-management is het daar mee eens. Andere donoren, en met name internationale ontwikkelingsorganisaties, zijn veel beter geplaatst om dergelijke landennota's op te stellen. Daarenboven spoort de praktijk van landenstrategienota's niet met het principe van *ownership*, noch met de internationale trend inzake harmonisering, taakverdeling en specialisatie. Het DGOS-management stelt dan ook voor om de verplichting inzake landenstrategienota's op te bergen. Dit vereist evenwel een wijziging van de wet van 1999 op de Belgische internationale samenwerking.

De strategienota's voor de prioritaire sectoren en thema's van de Belgische ontwikkelingssamenwerking hebben wel nog nut, maar moeten korter, concreter en operationele worden. Het DGOS-beheerscomité keurde een nieuw concept goed inzake deze tweede generatie van sectorale en thematische strategienota's.

De nieuwe hulpbenadering.

De voorliggende evaluatie legt terecht de nadruk op recente internationale evoluties: de Verklaring van Parijs inzake *ownership*, *partnership*, *alignment* en harmonisering en de Europese consensus en gedragscode inzake taakverdeling en specialisatie. Deze tendensen zijn belangrijk en zullen de volgende jaren een ingrijpende invloed hebben op de Belgische ontwikkelingssamenwerking. In dit nieuwe hulpparadigma treden nieuw hulpinstrumenten als algemene en sectorale begrotingssteun en gedelegeerde samenwerking meer op de voorgrond. Parallel daarmee wordt ook meer aandacht besteed aan de impact en de resultaten van ontwikkelingshulp.

Minister van Ontwikkelingssamenwerking Armand De Decker keurde in juni 2007 een actieplan goed voor harmonisering en afstemming van de hulp goed, in uitvoering van de Verklaring van Parijs van maart 2005. DGOS en BTC zullen nu samen moeten nagaan hoe zij de principes van harmonisering, specialisatie en taakverdeling in de praktijk kunnen brengen.

Binnen DGOS loopt momenteel een evaluatie van de begrotingshulp. Op basis van deze evaluatie zal DGOS begin 2008 aan de minister van ontwikkelingssamenwerking concrete voorstellen formuleren.

Het DGOS-beheerscomité bespreekt op dit ogenblik een actieplan inzake resultaatgericht beheer voor de volgende achttien maanden. Verwacht wordt dat dit actieplan in september 2007 wordt goed gekeurd.

Het belang van evaluaties, en van de opvolging ervan, kan niet onderschat worden. Binnen het DGOS-beheerscomité werd afgesproken dat de planning, het verloop en de opvolging van de interne en externe evaluaties eens per trimester zullen worden besproken. De bijzondere evaluator zal op die besprekingen worden uitgenodigd. Verder zal DGOS aan BTC voorstellen om op geregelde tijdstippen informatie en aanbevelingen uit te wisselen omtrent de evaluaties die beide organisaties uitvoeren.

Het personeelsbeleid.

De voorliggende evaluatie suggereert dat er te weinig personeel is op DGOS. Het DGOS-management is daar niet van overtuigd. Op dit ogenblik werken zowat 190 personen op het hoofdbestuur en 80 op het terrein. Qua aantallen lijkt dat voldoende. Het probleem situeert zich niet zozeer op het vlak van de omvang van het DGOS-personeelsbestand, dan wel op volgende terreinen:

Omgekeerde personeelsstructuur: meer dan twee derde van de DGOS-personeelsleden zijn ouder dan 50 jaar; de volgende tien jaar gaat een derde van het personeelsbestand met pensioen.

Ongeveer een vierde van het DGOS-personeelsbestand zit in een of andere vorm van deeltijds werken. Dit schept problemen inzake continuïteit.

Ongeveer een vierde van de DGOS-personeelsleden zijn niet statutair benoemd. Deze preciaire arbeidscontracten (contractuelen, vervangingscontracten, Rosettabanen) hebben tot gevolg dat te veel personeelsleden DGOS verlaten.

In tegenstelling tot BTC, kan DGOS niet zijn eigen personeelsbeleid voeren. Dit personeelsbeleid is geïntegreerd in de stafdirectie P&O van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Deze stafdirectie toont veel begrip voor de specifieke problemen inzake personeelsbezetting waarmee DGOS te kampen heeft. Maar de stafdirectie is onderworpen aan de algemene regels inzake personeelsbeleid die binnen de federale overheid gelden. Rigiditeit en traagheid zijn er twee kenmerken van. Het personeelsplan voor 2005 is nog steeds niet volledig uitgevoerd, net zo min als dat voor 2006. Het personeelsplan 2007, zoals dat door het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking werd voorgesteld en ondertussen door de minister van

ambtenarenzaken goed gekeurd, wacht nog op het groene licht van de minister van begroting. Het zal wellicht niet voor het najaar van 2008 zijn uitgevoerd.

Naast deze kwantitatieve problemen, is er ook een kwalitatief probleem. Er is geen aangepast vormingsbeleid uitgewerkt voor de DGOS-personeelsleden. Daarenboven is de laatste jaren veel expertise uit DGOS verdwenen, waardoor de organisatie vooral op beleidsondersteunend vlak ernstige lacunes vertoont. De volgende maanden zal de beleidsondersteunende dienst D0.1 worden versterkt. Het personeelsbeleid van de federale overheid laat onvoldoende toe om op flexibele manier expertise te rekruteren op de arbeidsmarkt. Deze broodnodige expertise zal dus in huis moeten gezocht worden, wat inhoudt dat de aangetrokken personeelsleden de tijd moeten krijgen om zich in te werken. Cruciaal daarbij zal de vraag zijn in welke mate het DGOS-management aan zijn personeelsleden vorming zal kunnen aanbieden op het vlak van beleidsvoorbereiding en beleidsdialoog. Het DGOS-personeel is immers door de band zowel gemotiveerd als bekwaam. Maar de meeste personeelsleden hebben hun sporen verdiend in de projectuitvoering en hebben daarom nood aan vorming.

Het DGOS-management is van mening dat er veel ruimte is voor stroomlijning van procedures en werkmethodes. Dat lijkt met name het geval voor wat de financiële controle en de administratieve werkmethodes en procedures betreft. Maar ook inzake het organigram, de personeelsbezetting en het dossierbeheer is stroomlijning en harmonisering mogelijk en wenselijk. Binnen DGOS werd daarom een managementcel opgericht die gedurende achttien maanden voorstellen zal formuleren om de structuur, de personeelsbezetting, de werkmethodes, de procedures en processen te optimaliseren.

Het “politieke frame”.

Het DGOS-management erkent dat DGOS moet evolueren van een beheersinstrument naar een beleidsinstrument. In het verleden lag de nadruk al te zeer op het beheer, wat aanleiding heeft gegeven tot logge procedures en een overdreven controlereflex.

Het DGOS-management zal concrete voorstellen formuleren inzake decentralisering van beslissingsmomenten en uitvoering; geografische, sectorale en thematische concentratie; personeelsbeleid; en de herziening van de wet van 1999 op de Belgische internationale samenwerking. Met deze voorstellen heeft DGOS evenwel slechts kans op slagen indien de organisatie zowel voldoende steun als voldoende beleidsruimte krijgt van het politieke niveau.

Conclusie.

De voorliggende evaluatie stelt dat de Belgische directe bilaterale samenwerking niet efficiënt genoeg werkt en wijst op een *sense of urgency*. De ontwikkelingsproblematiek is op internationaal vlak in volle beweging. De Belgische ontwikkelingssamenwerking mag die boot niet missen en moet daarom zijn procedures, structuren en methodes veranderen. De aanbeveling van de voorliggende evaluatie om daartoe een reflectiecomité op te richten, wordt door het DGOS-management begroet. De taakomschrijving van dit reflectiecomité wordt als volgt omschreven: “*het ontwikkelen van een duidelijke visie op de gewenste veranderingen in de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking om die aan te passen aan het gemijzigde*”

internationale perspectief". Het DGOS-management zal aan BTC voorstellen om dit samen te doen, met academische steun.

10 Management Response BTC

Missie

BTC is de organisatie die in opdracht van de Belgische overheid de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking uitvoert.

De kern van haar missie, vervat in de oprichtingswet van de organisatie, is “het tot stand brengen van een duurzame menselijke ontwikkeling in de partnerlanden door middel van armoedebestrijding op basis van een reëel partnerschap”.

Visie

BTC wil deze missie met ambitie invullen en definieert als NV van publiek recht met sociaal oogmerk een visie waarbij zij op korte tijd een professionele organisatie wil worden, die als zodanig erkend wordt door partners in het Noorden en het Zuiden.

Strategie

Daaruit volgt een strategie bestaande uit zes assen:

- resultaatgericht werken
- op een innovatieve manier
- gebaseerd op betrouwbare systemen
- ondersteund door procesmanagement
- met aandacht voor competentie opbouw van het personeel
- in concrete partnerships met organisaties in het Noorden en het Zuiden.

Kwaliteit

BTC ontwikkelt een dubbel kwaliteitssysteem die de realisatie van de strategische doelstellingen moet ondersteunen:

enerzijds een systeem gebaseerd op het management van de processen ter bevordering van de kwaliteit van de organisatie

en anderzijds een opvolging en evaluatiesysteem ter bevordering van de kwaliteit van haar diensten, zijnde de voorbereiding en de uitvoering van samenwerkingsprestaties.

Resultaatgericht werken

Opvolging en evaluatie van prestaties

Een nieuw opvolgings- en evaluatiesysteem van prestaties werd ontworpen. Het bestaat uit vier blokken: een nulmeting, het jaarrapport, een tussentijdse en een eindevaluatie. Het jaarrapport rapporteert over drie criteria:

- leiden de activiteiten tot resultaten,
- dragen de resultaten bij tot armoedevermindering bij de doelgroep en
- hebben de resultaten een duurzaam karakter.

De gebruiksvriendelijke metingen en rapportage zijn de basis voor de besluitvorming en de dialoog met de doelgroep.

Zelfevaluatie van de organisatie

Het Europese “Common Assessment Framework” wordt gebruikt om de zetel en de representaties op hun kwaliteit als organisatie door te lichten en daaruit verbeteracties af te leiden, die op hun beurt een inbreng zijn voor het jaarlijks ondernemingsplan. Op het terrein worden in toenemende mate de attaché en het partnerland hierbij betrokken.

Actieplannen

Het ondernemingsplan is het uitgangspunt voor de actieplannen van departementen en representaties. Er wordt bij de actieplannen gewaakt of deze zich binnen de algemene strategische doelstellingen situeren van het ondernemingsplan alsook of de actieplannen onderling complementair zijn. Over de voortgang wordt halfjaarlijks aan het directiecomité gerapporteerd.

Individuele doelstellingen

Nu reeds op de zetel en in toenemende mate op het terrein wordt het personeel begeleid op basis van ontwikkelcirkels die 4 sleutelmomenten omvatten:

- bijstellen van de functiebeschrijving
- plannen van de doelstellingen
- tussentijdse functiegesprekken
- evaluatie van de doelstellingen

De ontwikkelcirkel is jaarlijks en is gekoppeld aan vorming en competentieontwikkeling van elk personeelslid.

Procesbeheer

Cartografie

Het geheel van de activiteiten van BTC worden gegroepeerd in processen van 5 à 10 activiteiten. De doelstelling voor 2007 is de meest essentiële processen beschreven te hebben. Deze worden opgenomen in een daarvoor geschikt elektronisch instrument het “Q platform” of kwaliteitsplatform genoemd en via het intranet op een gebruiksvriendelijke manier aangeboden.

Het kwaliteitsplatform omvat het geheel van de processen, ondersteunende documenten en de verantwoordelijkheden. Het laat aan het personeel toe om op gedetailleerde wijze zijn verantwoordelijkheid te kennen, alsook de ondersteunende documenten nodig bij het uitvoeren van zijn taak.

Procesbeheer

Het beheer via de processen en de daarbij horende doelen en indicatoren is het gekozen managementmodel. Beslissingen worden genomen op basis van verifieerbare gegevens en de regelmatige herziening van de processen is de garantie voor continue verbetering voor elk onderdeel

Certificatie

Om in de geest van de Verklaring van Parijs als volwaardige partner met andere agentschappen en partnerlanden te kunnen samenwerken betracht BTC zijn managementsysteem voor kwaliteit op korte termijn extern te laten certificeren volgens de ISO 9001: 2000 norm.

Deze internationale erkenning zal de legitimiteit en gezag van BTC als actor bij “Capacity Development” van partnerinstellingen verhogen. Dit zal dus rechtstreeks ten goede komen aan de kwaliteit en impact van de Belgische ontwikkelingsprestaties op het terrein.

Ontwikkeling van nieuwe systemen

Formulering

Het oprichten van een formuleringsfonds zoals voorzien in het derde Beheerscontract laat toe om doelmatiger projecten voor te bereiden. Het moet ertoe leiden dat multidonor en ineens ook sectorale programma's ontwikkeld kunnen worden.

De mate waarbij een andere rolverdeling tussen zetel en terrein de kwaliteit en de snelheid van uitvoering kan verhogen wordt onderzocht.

Capacity audit

De kwaliteit bepalen van een partnerinstelling in termen van managementcapaciteiten, planning, financieel en personeelsbeheer, behandeling aankopen, rapportering en andere kan in sommige gevallen een onderdeel van de formulering zijn. Gezien de verantwoordelijkheid bij dergelijke oefening moeten telkens de volgende vragen beantwoord worden: of dit niet samen met andere donoren kan uitgevoerd te worden en of deze activiteit niet in te voegen is op een ander ogenblik van de projectcyclus.

Capacity development

Met behulp van het “Common Assessment Framework” kan BTC bij de aanvang van een samenwerkingsprestatie een zelfevaluatie van de partnerinstelling begeleiden en een competentieopbouwprogramma samen stellen.

De ervaring van de Belgische samenwerking in het gebruik van lokale wetgeving voor overheidsopdrachten, plaatst haar in een uitstekende positie om eventueel met andere donoren initiatieven te nemen ter verbetering van de competentie rond het beheren van overheidsopdrachten. Het lijkt doelmatiger dit in een partnerland transversaal aan te pakken, eerder dan het als een onderdeel te beschouwen van een welbepaald project of programma

Gezien de hoge mate en de prioriteit waarbij nationaal personeel op een representatie van BTC wordt te werkgesteld, kan dit telkens als het “extra” project in “capacity development” beschouwd worden.

Corruptie en fraude

Niet helemaal los van voorgaande maakt BTC dit probleem bespreekbaar bij het terreinpersoneel. Documenten en checklists werden verspreid. In het najaar worden één of meerdere procedures uitgewerkt om corruptie en fraude te bestrijden. Het invoeren van een ethische code is hiervan een onderdeel.

Kennisbeheer

Een structuur van kennisbeheer is een voorwaarde voor het verwerken van aanbevelingen uit interne en externe evaluaties. Op dit ogenblik is één der bouwstenen gerealiseerd met name het beheren van projectinformatie met het daarvoor ontworpen instrument “Project Information Tool”. Voor het terugkoppelen van ervaring bij de uitvoering van prestaties naar de voorbereiding van nieuwe prestaties zullen de processen worden beschreven en middelen worden vrijgemaakt.

Competent personeel

Omvang opdracht

Vanwege de nieuwe uitdagingen vervat in de Verklaring van Parijs en het derde beheerscontract bevindt BTC zich vandaag in een situatie waar het volume aan taken toeneemt en samenwerkingsprestaties dient voor te bereiden en uit te voeren met een reikwijdte gaande van zelf te beheren tot begeleiden van de uitvoering door het partnerland al dan niet in harmonie met andere donoren..

Deze (permanente) toestand van verandering schept een verhoogde werkdruk en vergt een zeer flexibele houding van het aanwezige personeel.

Het huidig aantal personeelsleden is ontoereikend om de gevraagde vernieuwing op korte tijdsplanne te verwezenlijken. BTC zal dus investeren in prospectie, aanwerving en vorming van competent personeel.

Samenwerkingsdeskundigen

Rekening houdende met de Verklaring van Parijs zullen de gevraagde competenties en de inzet van technische assistentie grondig veranderen. Er zal minder projectmanagement nodig

zijn, maar meer technische dialoog ter ondersteuning van de sectoren. Vanaf 2007 wordt een nieuw beleid ter zake ontwikkeld.

Vorming

Aansluitend met de vernieuwing van haar werkwijze dient BTC het eigen personeel (zetel en terrein) te voorzien van nieuwe competenties. Dit kan reiken van een bijkomende vorming tot een grondige opleiding van langere duur. Ook voor deze uitdaging wordt op korte termijn een nieuw beleid uitgetekend.

Bijsturen organisatie

Er van uitgaande dat het terrein centraal staat, zal BTC zijn structuur op het hoofdkwartier verder aanpassen met het doel de hulp aan de partnerlanden nog efficiënter te begeleiden.

Innovatie

Samenwerkingsvormen

Nieuwe samenwerkingsvormen zijn sterk verbonden aan de toepassing van de Verklaring van Parijs. Het is vooral via de formulering van nieuwe prestaties dat nieuwe samenwerkingsvormen, waaronder de uitvoering door het partnerland, aan de opdrachtgever zullen voorgesteld worden.

Het niveau van competentie nodig bij de partnerinstelling vooraleer de uitvoering aan het partnerland toe te vertrouwen zijn met de Belgisch overheid te bespreken.

De samenwerkingsvormen zijn een aansluitend geheel van mogelijkheden gaande van uitvoering in eigen beheer tot budgetsteun. Het is daarom wenselijk dat het geheel van deze samenwerkingsvormen vanuit een zelfde basisallocatie worden behandeld.

Harmonisatie en afstemming

BTC heeft aan het opstellen van een Belgisch plan voor harmonisatie en afstemming, in lijn met de Verklaring van Parijs, meegewerkt. Dit algemeen plan wordt momenteel op het terrein vertaald naar een plan per partnerland.

In de mate dat de Belgische directe bilaterale coöperatie erin slaagt om sectorale of subsectorale hulpprogramma's uit te bouwen zal meteen aan een groot aantal indicatoren van de Verklaring van Parijs worden voldaan. Daarnaast zal de projectaanpak in een aantal situaties een te hanteren instrument blijven.

Concrete partnerships

Met DGOS

Met de Directie Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking zal verder gezocht worden om de beheersovereenkomst te optimaliseren en te verbeteren. Dit is zo voorzien in de

beheersovereenkomst zelf. BTC meent ook dat “Service level agreements” de aan te leveren diensten beter kunnen omschrijven. Dergelijke overeenkomsten zullen de certificatie van het kwaliteitsmanagement op BTC versterken.

Gedelegeerde coöperatie

BTC beschouwt het onderhandelen van gedelegeerde coöperatie (prestaties uitbesteden aan andere donoren of agentschappen) een tweerichtingsverkeer waarbij donoren overwegen coöperatie te delegeren op basis van ieders respectievelijke geografische en sectorale sterktes.

Als sterkhouders van de voorbereiding en uitvoering van de directe bilaterale samenwerking is het voor BTC van belang om maximaal bij het delegeren van Belgische coöperatie aan andere donoren betrokken te worden om also een tweerichtingsverkeer op basis van wederzijdse sterktes te vrijwaren.

Met Eunida

Binnen Eunida, dat Europese uitvoerders van ontwikkelingssamenwerking op regelmatige basis samenbrengt, zal BTC vanuit het voorzitterschap, er naar streven hechte samenwerkingsverbanden tussen Eunida-leden tot stand te brengen.

Met Stakeholders van het Zuiden

Alhoewel een continue dialoog met het partnerland is uitgebouwd rond de prestaties zal de Belgische Technische Coöperatie er naar streven haar missie nog beter in te vullen, door in de toekomst haar “stakeholders” uit het Zuiden inspraak te verlenen bij het ontwikkelen van visie, strategie, dienstverlening en kwaliteit. Dit sluit aan bij het kwaliteitsmanagement systeem dat BTC wil uitbouwen.

Besluiten

In het denken over verantwoordelijkheden voor duurzame ontwikkeling is er internationaal definitief een bladzijde gedraaid. België heeft deze evolutie onderschreven door het ondertekenen van de Verklaring van Parijs, met als doel de effectiviteit van de hulp te verhogen. Indien België enige rol van betekenis wil blijven spelen op het vlak van ontwikkelingssamenwerking, moeten de instellingen die daarmee belast zijn, zich verder moderniseren, zich specialiseren en professionaliseren.

BTC is er van overtuigd dat deze betrachtingen haalbaar zijn.. Er zullen evenwel tijd en middelen voor nodig zijn. Bijkomend dient de cultuur van beide instellingen op elkaar afgestemd te worden, zodat vertrouwen de basis van de samenwerking wordt.

22.11.2007

Bijlagen

Bijlage 1 Bestek - Technische voorschriften

In 1997 heeft een parlementair onderzoek ernstige tekortkomingen in het beheer van de Belgische ontwikkelingssamenwerking aan het daglicht gebracht. Vijf belangrijke problemen werden aangesneden:

- De doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking zijn niet op scherp gesteld;
- De structuur, de organisatie en de personeelsprofielen van de ontwikkelingssamenwerking zijn niet voldoende aangepast aan de veelheid van taken die ze moeten bolwerken;
- De wijze waarop voor de ontwikkelingssamenwerking beslissingen genomen worden en de toegepaste procedures zijn niet voldoende transparant en doeltreffend;
- De controle over en de evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking zijn niet doeltreffend en functioneel;
- De respectievelijke vakgebieden van ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse handel zijn niet voldoende afgebakend.

Ten gevolge van dit onderzoek werd het bestuur van ontwikkelingssamenwerking hervormd. Wat de directe bilaterale samenwerking betreft zijn de conceptie, de opvolging en de evaluatie binnen de bevoegdheid van de administratie gebleven terwijl de uitvoering ervan toevertrouwd werd aan een agentschap onder de vorm van een NV van openbaar recht. De diensten in het veld werden aangepast en op centraal niveau werd er een evaluatiecapaciteit opgezet.

Ondanks deze hervorming blijven er vragen bestaan over de capaciteit van de administratie en van het agentschap diensten te leveren die ten volle beantwoorden aan de huidige vereisten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. België staat goed voor ong. 2% van de totale ontwikkelingshulp van de landen van de OESO en is als dusdanig een kleine donor in vele partnerlanden. De Belgische bijdrage moet zoveel mogelijk toegevoegde waarde naar de partners brengen. We wensen na te gaan of we op de goede weg zijn.

Achtergrond van de directe bilaterale samenwerking

De door de directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGD) verleende directe bilaterale hulp vertegenwoordigt nagenoeg één vierde van het totale DGD-budget. In de periode 1997-2002 werd ter zake jaarlijks een bedrag uitgegeven van gemiddeld 130 miljoen euro. Van alle vormen van hulpverlening is de directe bilaterale hulp die waarbij de Belgische Staat de het sterkst betrokken is, aangezien het een samenwerking van Staat tot Staat betreft.

Tot voor kort ging het in de ontwikkelingssamenwerking vooral om projecten en programma's. Vandaag wordt er van ontwikkelingssamenwerking verwacht dat ze institutionele hervormingen in de partnerlanden ondersteunt die bijdragen tot ontwikkeling, ook voor de armen. Daartoe moet de Belgische coöperatie kunnen inspelen op de prioriteiten van de partnerlanden en zich met de overige donoren kunnen coördineren.

In 2003 werd het aantal partnerlanden van 25 teruggebracht tot 18. Met deze geografische concentratie wordt beoogd de administratieve kostprijs terug te dringen, de middelen beter te bundelen om sectorgewijs een grotere impact te boeken, meer zichtbaarheid te geven aan de Belgische hulpverlening, meer manoeuvreerruimte te bieden voor innoverende projecten en, ten slotte, een positieve invloed uit te oefenen op de opbouw van de rechtsstaat, het staatsapparaat en de samenleving van de desbetreffende landen.²⁷

Toch wordt in nog meer dan dertig landen geld uitgegeven voor directe bilaterale hulp. Het is immers zo dat de beslissing de directe samenwerking met sommige partnerlanden in de toekomst stop te zetten, geen onmiddellijke uitwerking heeft voor de samenwerking met die landen. België dient de verbintenissen met de niet langer als partner beschouwde landen na te komen en de projecten te voltooien. Ook moet worden voorzien in een overdracht van de verworvenheden aan de lokale partners.

Het toepasselijk wettelijk referentiekader is de wet van 25 mei 1999 inzake de Belgische internationale samenwerking. Deze omschrijft directe bilaterale hulp als het geheel van programma's of projecten in een partnerland die door de Belgische Staat worden gefinancierd op basis van een overeenkomst tussen de twee landen. Eveneens bepalend in de afbakening van het wekveld van de ontwikkelingssamenwerking zijn het perspectief van de partnerlanden en de internationale verbintenissen die België aanvaard heeft.

Naar aanleiding van de eind jaren 90 doorgevoerde hervorming werd de verantwoordelijkheid voor de directe bilaterale samenwerking gespreid over de DGD, de Belgische ambassades die in de partnerlanden uitgerust zijn met een kader attachés ontwikkelingssamenwerking, de Belgische Technische Coöperatie (BTC) en de BTC-vertegenwoordigingen op het terrein alsmede over de actoren van de partnerlanden die betrokken zijn bij de keuzes en de uitvoering van de samenwerking. De betrekkingen tussen de Belgische Staat en de BTC en hun respectieve verplichtingen werden nader omschreven in de wet betreffende de BTC en de opeenvolgende beheerscontracten. Het nu van

²⁷ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Algemene beleidsnota van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking voor het begrotingsjaar 2004, 29 oktober 2003.

toepassing zijnde tweede beheerscontract werd goedgekeurd op 23 oktober 2002 en het verstrijkt in principe op 22 oktober 2007.

Ook de internationale context waarin de samenwerking plaats heeft, verandert. De Conferentie van Monterrey²⁸ onderstreepte het belang van de uitbouw van partnerschappen tussen donoren en ontwikkelingslanden om op concrete wijze een stap dichterbij de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen te komen. De Conferentie riep de samenwerkingsinstanties op hun operationele werkwijzen af te stemmen op de hoogste normen teneinde de transactiekosten te verminderen en de hulpverlening soepeler te laten verlopen. Zodoende worden de nationale ontwikkelingsnoden- en doelstellingen meegewogen en komt het initiatief en de controle meer in handen van de partnerlanden (ownership). Op het Forum van Hoog Niveau (HLF) dat bilaterale en multilaterale donoren onder auspiciën van het DAC van de OESO in 2003 in Rome bijeenbracht, schaarde de DGD zich achter de beginselen inzake de harmonisering en het op elkaar afstemmen van de verschillende vormen van hulpverlening. De DGD neemt op actieve wijze deel aan de door de OESO-DAC opgerichte werkgroep Doelmatigheid van de hulp, en meer bepaald aan de werkzaamheden van de subgroep harmonisering en onderlinge afstemming. Momenteel werkt de DGD aan de voorbereiding van haar Actieplan teneinde haar werkwijzen aan te passen aan de nieuwe internationale aanbevelingen. Deze aanpassing zal ook een uitwerking hebben op de werkwijzen die verband houden met de directe bilaterale samenwerking. Bij het afsluiten van het Forum op Hoog Niveau te Parijs in maart 2005, hebben de lidstaten van de OESO, waaronder België en hun partners in ontwikkelingslanden zich samen verplicht tot concrete maatregelen om ontwikkelingshulp efficiënter te maken door een grotere toe-eigening, afstemming op de partners, harmonisatie en een resultaatgericht beheer. Donor- en ontwikkelingslanden hebben samen de verantwoordelijkheid voor het bereiken van ontwikkelingsresultaten op zich genomen. 14 van de 18 partnerlanden van België hebben deze verbintenissen aanvaard.

Dit stelsel van internationale verplichtingen moet in wezen leiden tot institutionele verbeteringen binnen de overheid van de partnerlanden en tot meer coördinatie tussen donoren onderling.

²⁸ Conferentie over de financiering van de ontwikkelingshulp, Monterrey, 2002.

Opzet van de evaluatie

De regeringsverklaring van juli 2003 (Zuurstof voor het land, een creatief en solidair België) voorziet in een evaluatie van de structuren en de werking van de directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGD) en van de Belgische Technische Coöperatie (BTC)

De evaluatie zal de vooruitgang van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking vanuit twee invalshoeken benaderen:

- Een eerste benadering gaat uit van een Belgisch perspectief. De voornaamste aanbevelingen uit het verslag van de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers over de opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking²⁹ beschrijven een kader dat op heden nog past voor een evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking. In verband hiermee zijn er vier aanbevelingen die op deze vorm van samenwerking van toepassing zijn:

Versterking van het beleid ter zake van ontwikkelingssamenwerking

- Duidelijke omschrijving van de doelstellingen;
- De inspanningen op een kleiner aantal partnerlanden toespitsen;
- Een grotere participatie van de partnerlanden.

Versterking van de doelmatigheid van de instrumenten

- Duidelijke omschrijving van de zendingen, en meer bepaald een verschuiving van de verantwoordelijkheid van het departement Samenwerking naar de voorbereiding van het uit te voeren beleid, de evaluatie en de controle, terwijl het dagelijks beheer en de uitvoering van de projecten worden toevertrouwd aan een externe actor buiten het departement die onder het rechtstreekse toezicht staat van de overheid;
- De vereiste een reëel personeelsbeleid te voeren;
- Hervorming van de coöperatiecellen.

Meer transparantie bij de besluitvorming en de gehanteerde werkwijzen

- Duidelijke toelichting van de werkwijzen en instructies;
- Beperking van het aantal besluitvormingsniveaus;
- Duidelijke afspraken tussen het centrale bestuur en het uitvoerend orgaan;
- Afbakenen van de taken van het departement en die van het kabinet;
- Gebruik van een herwerkte versie van de DIP-methode

Versterking van de controle en de evaluatie

- Uitwerken van een doelmatig controlesysteem in samenwerking met het Rekenhof, de Inspectie van Financiën en het Hoog Comité van Toezicht;
 - Opzetten van een tweesporenevaluatiesysteem dat het, enerzijds, mogelijk maakt de uitvoeringsactiviteiten op te volgen en, anderzijds, een meer systematische evaluatie te verrichten van de geografische, sectorale of thematische projecten of interventies;
 - Door externe evaluatoren te verrichten evaluaties;
 - Terugkoppeling van de resultaten van de evaluaties.
- De tweede invalshoek van de evaluatie laat zien hoe de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking bijdraagt tot verbeterde instellingen in de partnerlanden in het Zuiden. Er wordt gekeken naar de werking van de organen van de coöperatie in het

29 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, «Opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking», verslag namens de Bijzondere commissie opgemaakt door Mevr. Suzette Verhoeven en de heer Jacques Simonet, gewone zitting 8 juli 1997, referentie 1123/1 – 96/97.

perspectief van een moderne benadering van internationale samenwerking met ontwikkelingslanden.

De evaluatie zorgt voor een frisse en neutrale blik op de doelmatigheid van onze gouvernementele samenwerking, die geïllustreerd wordt aan de hand van een analyse van de institutionele structuren in Brussel en casestudies in vier partnerlanden: Niger, Congo, Oeganda en Vietnam.

Deze landen samen vormen geen representatief staal van alle partnerlanden maar zijn een illustratie van verschillende omgevingen waarin de ontwikkelingssamenwerking werkt. Ze zijn gekozen met de bedoeling optimaal lessen te kunnen trekken uit de landenstudies.

De criteria zijn:

- 3 landen beneden de Sahara, 1 niet-Afrikaans land;
- een land waar de Belgische coöperatie voldoende kritische massa heeft om een identificeerbare impact te hebben;
- een land in postconflictsituatie;
- een land waar België nieuwe samenwerkingsinstrumenten gebruikt;
- een land waar België een kleine donor is.

Reikwijdte van de evaluatie

Het kader van deze evaluatie wordt bepaald door de wet op de Belgische internationale samenwerking (25 mei 1999), de wet op de BTC (21 december 1998, gewijzigd door de wet van 3 november 2001) en de verschillende uitvoeringsbesluiten van de hervorming enerzijds en anderzijds, de internationale verplichtingen die België aangegaan heeft (Millenniumverklaring -2000, Verklaring van Monterrey-2002, Verklaring van Rome - 2003 en Verklaring van Parijs -2005).

De evaluatie raakt niet aan de instellingen van de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking die in toepassing van de hierboven genoemde wetgeving ontstaan zijn (DGOS en BTC) maar slaat op de werking ervan. Zonder aan het kader te raken mag de evaluatie uiteraard realistische reglementaire wijzigingen voorstellen met het oog op een betere werking van de instellingen.

De evaluatie omvat de sinds 1999 tot nu ontwikkelde beleidsmaatregelen, processen en middelen ter zake van directe bilaterale samenwerking. Om de werkzaamheden beter op één punt te kunnen toespitsen, wordt alleen deze wijze van samenwerking geëvalueerd. De indirecte bilaterale samenwerking en de multilaterale samenwerking zijn derhalve niet het voorwerp van deze evaluatie.

Net zoals voor elke organisatie die zich bezig houdt met ontwikkelingssamenwerking, vormt ook de doelmatigheid van de Belgische gouvernementele samenwerking een reële opgave. Er is immers een groot verschil tussen, enerzijds, de beleidsmaatregelen, activiteiten en middelen die voornamelijk het gevolg zijn van door België genomen besluiten en, anderzijds, de ontwikkelingsdoelstellingen op lange termijn waarvoor België zich tezamen met andere donoren inzet, maar waarop het slechts een beperkte invloed heeft.

De organisatorische doelmatigheid is gericht op beleidsmaatregelen, activiteiten, middelen en resultaten. Ze is direct en gerelateerd maar weinig veelzeggend wat de ontwikkelingsdoelstellingen op lange termijn betreft. De doelmatigheid ten aanzien van de

ontwikkelingsdoelstellingen is dan weer zeer relevant maar moeilijk te linken aan de activiteiten van de Belgische samenwerking. Om een evaluatie van die omvang te verrichten is het zaak deze twee niveaus duidelijk van elkaar te onderscheiden.

Deze evaluatie behelst voornamelijk de organisationele doelmatigheid: omschrijving van de beleidsmaatregelen, kwaliteit van de structuren en de organisatie, besteding van de middelen.

Doel van de evaluatie

De evaluatie heeft tot doel na te gaan of de instellingen die betrokken zijn bij de conceptie, de uitvoering en de evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking kwaliteitsvolle diensten leveren die tot de ontwikkeling van de partnerlanden bijdragen. De kwaliteit van de ontwikkelingssamenwerking wordt onder meer gedefinieerd in de geactualiseerde richtlijnen van de OESO-DAC en door de internationale verbintenissen die België aangegaan heeft.

De evaluatie moet duidelijk maken welke aspecten van de Belgische coöperatie een kwaliteitsvolle samenwerking bevorderen dan wel in de weg staan. De evaluatoren zullen hun bevindingen over de doeltreffendheid van de Belgische samenwerking toetsen aan de mechanismen van andere donorlanden om zo nuttige lessen voor de Belgische coöperatie te trekken.

De evaluatoren zullen onder meer aandacht schenken aan de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de instanties van de Belgische coöperatie, aan de voorspelbaarheid van de hulp, aan de wijze waarop strategieën en lange termijnvisie tot stand komen alsook aan thematische of sectoriele keuzes.

De evaluatoren zullen onderzoeken met welke instrumenten op de noden en prioriteiten van de partners ingegaan wordt, meer bepaald wat betreft hun institutionele capaciteit om aan ontwikkeling te werken; ze zullen nagaan hoe coördinatie, complementariteit en coherentie van de Belgische interventies met die van de overige donoren tot stand komen. Ze zullen ook nagaan of en in welke mate en onder welke voorwaarden de mechanismen van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking relevant zijn voor het aanwenden van nieuwe samenwerkingsinstrumenten.

Vragen voor de evaluatie

De evaluatie moet een antwoord geven op de volgende vier hoofdvragen. De tussenvragen lichten de draagwijdte van de hoofdvragen toe. In hun methodologische nota zullen de consultants prioriteiten voorstellen en beschrijven hoe ze deze vragen zullen aanpakken.

- Zijn het beleid en de strategieën van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking duidelijk omschreven en operationeel?
- Mikt de Belgische gouvernementele coöperatie op duidelijk omschreven prioriteiten? Gaat men naar een verdere concentratie van de hulp? Wordt er gewerkt aan

specifieke expertise- en specialisatiegebieden? In voorkomend geval, heeft men maatregelen genomen om de kwaliteit van de expertise te behouden?

- Dienen de strategie- en beleidsnota's een visie van de gouvernementele coöperatie? Wordt daarin rekening gehouden met de prioriteiten van de partnerlanden? Hoe worden ze gebruikt?
- Zijn de indicatieve samenwerkingsprogramma's (ISPs) aangepaste documenten om de samenwerking met een gegeven land te plannen? Worden ze afgestemd op het beleid van de partnerlanden? Worden gemengde commissies voldoende voorbereid zodanig dat de betrokken partijen relevante keuzes kunnen maken met betrekking tot de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking? Passen de gemengde commissies in de beleidsprioriteiten van zowel het partnerland als van België? Worden het beleid en de strategie bepaald in functie van:
 - De toe-eigening door het partnerland;
 - Harmonisering tussen donoren;
 - Flexibiliteit (aanpassing aan veranderende context);
 - Previsibiliteit (het partnerland krijgt ondubbelzinnige toezeggingen i.v.m het voorziene bedrag van de hulp, de interventiesectoren, betalingstermijnen...);
 - Continuïteit (naleven van afspraken, engagement op lange termijn).
- Draagt de organisatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking bij tot haar doeltreffendheid?
- Draagt de verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de actoren van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking (de Minister en zijn Beleidscel, de overheid van het partnerland, DGOS, de ambassades, BTC en haar vertegenwoordigingen in het veld) bij tot de doeltreffendheid van deze coöperatie?
- Hoe efficiënt is de communicatie en het doorgeven van informatie tussen deze actoren?
- Dragen de modaliteiten van het partnerschap met de overheid van Ontwikkelingslanden bij tot de efficiëntie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking?
- Kan met de bestaande human resources een coöperatie uitgebouwd worden die voornamelijk gericht is op het ondersteunen van veranderingsprocessen in de partnerlanden?
- Gaat het personeelsbeheer in die richting?
- Bevorderen de financiële circuits, met inbegrip van de reglementering op de overheidsfinanciën de verwezenlijking van de objectieven van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking?
- Zijn de controlemechanismen, die welke door de FOD Budget en Beheerscontrole aangebracht zijn inbegrepen, duidelijk omschreven en aangepast?
- Wordt er door de gouvernementele coöperatie een kritische massa aan middelen ingezet om de beoogde objectieven te halen?
- Zijn monitoring en evaluatie aangepast?
- Zijn monitoring en evaluatie operationeel?
- Levert dit systeem voldoende bruikbare informatie op over het verloop van de activiteiten en de resultaten van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking?
- Beoogt de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking een betere werking van de instellingen van de partnerlanden in een ontwikkelingsperspectief?

- Heeft België een strategie om haar interventies af te stemmen op de prioriteiten van de partnerlanden (o.m. de PRSP) en op nieuwe beleidskeuzes in het Zuiden?
- Ondersteunt de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking de institutionele veranderingen in partnerlanden die dergelijke nieuwe oriënteringen met zich brengen?
- Gaat de gouvernementele coöperatie de dialoog aan met de overheid, de lokale besturen en met de burgerlijke maatschappij?
- Kan de gouvernementele coöperatie haar benaderingswijze aan onderscheiden contexten aanpassen: moeilijke partners; land in postconflict situatie; volwaardige partners?
- Kan de Belgische coöperatie “nee” zeggen wanneer een partner weigert een ontwikkelingsperspectief in zijn beleid in te voeren?

Methodologie

Het studiebureau geeft in zijn offerte aan welke methodes voor deze evaluatie zullen worden gehanteerd.

De methodologie omvat:

- Een analyse van de structuren en de organisatie
- Analyse van de strategische en politieke documenten;
- Analyse van de regelgevingen;
- Analyse van de beheerdocumenten;
- Analyse van de evaluatierapporten;
- Gesprekken/ vragenlijsten/ werkgroep met een selectie van actoren die bij de uitvoering van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking betrokken zijn (Beleidscel, vertegenwoordigers en overheid van partnerlanden, DGOS, BTC) Tijdens deze fase kunnen er contacten plaatsvinden met vertegenwoordigers van de structuren in België doch eveneens in partnerlanden.
- Een analyse in 4 geselecteerde partnerlanden (Niger, Congo, Oeganda en Vietnam)
- Meer gedetailleerde analyse van de strategie- en beleidsdocumenten betreffende deze vier partnerlanden;
- Gesprekken met de vertegenwoordigers van de ambassades, de BTC-vertegenwoordigingen ter plaatse, de autoriteiten van de partnerlanden, de andere in het land aanwezige donoren;

Oordeelscriteria

De consultants zullen zich voor elke evaluatievraag uitspreken over de oordeelscriteria die ze in hun antwoord zullen aanwenden.

Grenzen van de evaluatie

De evaluatoren zullen zich duidelijk uitspreken over de grenzen van het te evalueren veld en aanduiden welke resultaten door de evaluatie kunnen bereikt worden en wat daarbuiten valt.

In de methodologische nota zullen de consultants aan de hand van nationale en internationale documenten toelichten wat op heden onder kwaliteitsvolle ontwikkelingssamenwerking verstaan wordt.

Evaluatieteam

De voorkeur gaat naar een internationaal team met de volgende kwalificaties

- Diepgaande ervaring met organisatie-model analyse;
- Grondige kennis van ontwikkelingssamenwerking en haar internationale context;
- Evaluatiemethodes en –technieken op het stuk van ontwikkelingssamenwerking;
- Talen: Frans, Nederlands, Engels.

De leden van het team mogen niet betrokken geweest zijn bij de uitvoering of de evaluatie van interventies ter zake van de Belgische directe bilaterale samenwerking in de vier geselecteerde landen.

Indicatief tijdschema

Taken	Termijnen
Fase 1. Methodologische nota	Oktober 2005
Fase 2. Rapport over het resultaat van de analyse van de structuren en de organisatie in Brussel	December 2005
Fase 3. Debriefing van de zendingen op het terrein	April 2006
Fase 4. Eindrapport	Juni 2006

Verslag

De methodologische nota moet de werkzaamheden omkaderen: de werkmethode nader bepalen op basis van een eerste documentaire studie. Ze moet kwaliteitscriteria definiëren voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking (vb. beleidsdialoog, relevantie van de interventies, uitvoeringstermijn) waarop de evaluatie zal rusten.

Het tweede rapport bevat de resultaten van de analyses die binnen de structuren in Brussel werden verricht.

Na beëindiging van de zendingen op het terrein, heeft eerst in elk van de vier geselecteerde landen en vervolgens in Brussel, een debriefing plaats.

Buiten de algemene context van de evaluatie, de gebruikte methodologie en een beschrijving van de tegengekomen obstakels, bevat het eindrapport alle analyses, de conclusies en aanbevelingen alsmede een synthese. Een verslag over de veldbezoeken, hoe de gegevens verzameld werden, alsook een lijst met de ontmoete personen worden in bijlage toegevoegd.

Beheer, opvolging en terugkoppeling

De dienst «Bijzondere evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking» (DBE) staat in voor de algehele supervisie van de evaluatieopdracht.

Een technisch comité verzorgt de opvolging van de werkzaamheden volgens de voorgestelde planning en verstrekt een advies over de kwaliteit ervan. Het bestaat uit deskundigen uit verschillende disciplines (ontwikkelingssamenwerking, institutionele vragen, financiën binnen de Belgisch federale context)

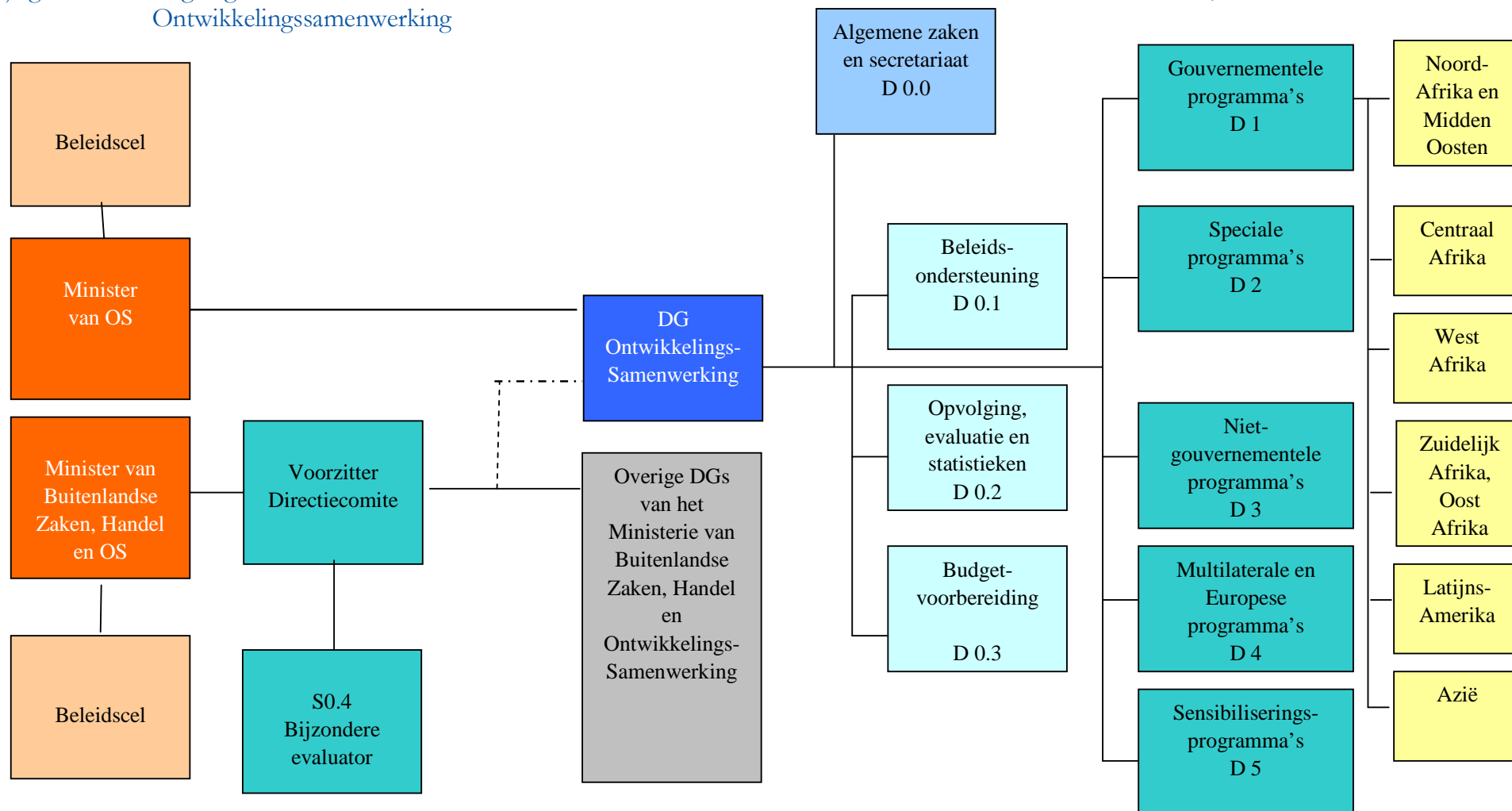
Een begeleidingscomité zal worden geraadpleegd over de inhoud van de voorstellen. Het bestaat uit vertegenwoordigers van:

- de Beleidscel Ontwikkelingssamenwerking;
- DGD;
- BTC;
- de dienst Bijzondere evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking.

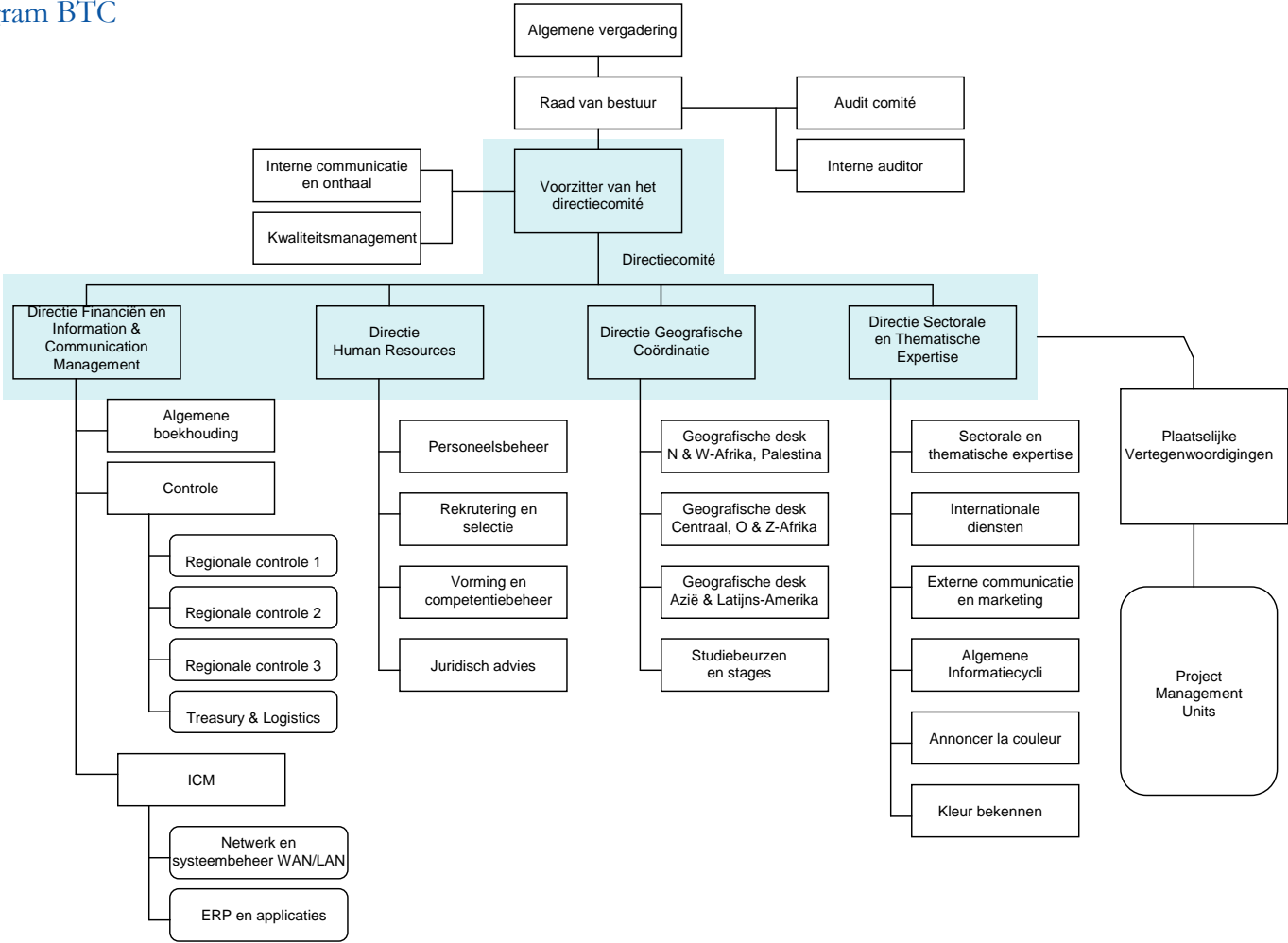
Er zal op geregelde tijdstippen gecommuniceerd worden met de ambassades en de lokale BTC-vertegenwoordigingen in de vier geselecteerde landen.

Aan het einde van de opdracht vindt een terugkoppeling van de evaluatie plaats.

Bijlage 2 Organigram DGOS binnen de structuur van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Handel en Ontwikkelingssamenwerking



Bijlage 3 Organigram BTC



Bijlage 4 Lijst van geraadpleegde documenten

Wettelijk kader

- Wet tot oprichting van de “Belgische Technische Coöperatie” in de vorm van een vennootschap van publiek recht (21 december 1998);
- Koninklijk Besluit (5 mei 1999) houdende instemming met het eerste beheerscontract tussen de Belgische Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk « Belgische Technische Coöperatie »;
- Koninklijk Besluit (23 oktober 2002) houdende instemming met het tweede beheerscontract tussen de Belgische Staat en de naamloze vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk « Belgische Technische Coöperatie »;
- Artikel 8 – Betrekkingen van de personeelsinformatie wat betreft de Directie-Generaal Internationale Samenwerking;
- Algemene Ontwikkelingssamenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België en de Algerijnse Democratische Volksrepubliek, 10 december 2002;
- Algemene Samenwerkingsovereenkomst tussen het Koninkrijk België en de Republiek Niger, 26 Maart 2003;
- Wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking;
- Programmawet (24 december 2002), Hoofdstuk 3 Ontwikkelingssamenwerking;
- Programmawet (30 december 2001) Titel X Ontwikkelingssamenwerking;
- Arrêté Royal portant création d'un service “Evaluation spéciale de la Coopération Internationale (17 februari 2003).

Beleidskader

- Verslag van de Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordiger over de opvolging van problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking (1123/1- 96-97);
- Strategienota's:
- Strategienota Volksgezondheid;
- Strategienota Onderwijs;
- Strategienota Basisinfrastructuur;
- Strategienota Landbouw en voedselzekerheid;
- Strategienota Vredesopbouw;
- Strategienota Maatschappijopbouw;
- Strategienota Gelijke rechten voor mannen en vrouwen;
- Strategienota Leefmilieu;
- Strategienota Sociale economie;
- Strategienota Kinderrechten;
- Nota Ondernemen tegen armoede en voor ontwikkeling.
- Nota België en de strijd tegen AIDS;
- Millennium Ontwikkelingsdoelstelling 8, “Mondiaal partnerschap voor ontwikkeling, Eerste voortgangsrapportage van België;
- Nota: Europese Conferentie Sensibilisering voor een wereldwijde Noord-Zuid solidariteit (19-20 mei 2005);
- Beleidsnota van Staatssecretaris Boutmans: Kwaliteit in solidariteit: partnerschap voor duurzame ontwikkeling, 5 april 2000;
- Beleidsnota van Minister Verwilghen: Ondernemen tegen armoede en voor Ontwikkeling (April 2004);

- Beleidsplan van Minister De Decker: De algemene beleidslijnen van het departement ontwikkelingssamenwerking (2004);
- BTC, Harmonisatie & Afstemming, Case Study Vietnam, November 2005;
- BTC, Efficacite de l'aide dan les etats fragiles, August 2005 ;
- Eddy Boutmans, Nieuwe partnerschappen voor globale armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling.

M&E en kwaliteitsmanagement

- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Handel en Ontwikkelingssamenwerking, PRIMA: Process Integrated Management, 1999;
- BTC Opvolging – Monitoring – Suivi 2.1.4_01 Handleiding voor de opvolging van projecten en programma's, Versie 01 29.09.2004;
- BTC Mid-Term Review, Village Development Programme in Savannakhet Province, Laos – Main document (June 2005) Navision code: LAO/01/004/DGCD code: 18953/11;
- FOD Buitenlandse Zaken, Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Rapport van de Bijzondere Evaluator van de International Samenwerking, juni 2001;
- S0.4 Ombres et lumières de la coopération belge en Bolivie, 1992 – 2004 : leçons pour l'avenir;
- Evaluation du secteur de la santé de la coopération belge, Evaluation thematique (30 november 2005);
- FOD Buitenlandse Zaken, Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Opvolging en Evaluatie in de context van Resultaatgericht Beheer, Ontwerpreferentiekader voor Opvolging en Evaluatie op het niveau van DGOS, oktober 2005;
- D0.4 Service Evaluation, Bilan 2005 et Perspective 2006;
- D0.2, L'évaluation des projets et programme bilatéraux, Note de discussion sur les principes et sur un partage de rôles (Eerste poging juni 2004);
- Directie-generaal internationale samenwerking, Indicateurs voor ontwikkeling: een stand van zaken en voorstellen voor de Belgische internationale samenwerking, Informatie en discussienota n. 26, januari 2003;
- BTC Formulation guide: how to prepare quality formulation report ? Version 4 – 30.08.2004;
- BTC Opvolging – Monitoring – Suivi, Handleiding voor de opvolging van projecten en programma's H. 2.1.4;
- BTC, Kwaliteitshandboek.

Organisatie

- BTC Ondernemingsplan 2006;
- DGOS Activiteitenverslag 2004;
- DGOS Activiteitenverslag 2003;
- DGOS Activiteitenverslag 2002;
- FOD Buitenlandse Zaken, Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Jaarboek van de Belgische ontwikkelingsamenwerking in cijfers van 1998-2003, juli 2004;
- Managementplan DGOS 2003;
- CTB Comptes annuels 2003 en 2004;
- BTC, Jaarverslag 1999;
- BTC, Budget 2006;
- BTC, Jaarrekening 2003;
- BTC, Jaarrekening 2004;
- BTC, Ondernemingsplan 2006;
- BTC, Ondernemingsplan 2002-2006;
- BTC, Ondernemingsplan 2000-2005;
- BTC, Ondernemingsplan 2003;
- BTC, Ondernemingsplan 2004;
- BTC, Ondernemingsplan 2005;
- CTB Plan Marketing 2005;
- BTC Praktische Richtlijnen, War vind ik adressen, hoe kan ik

Processmanagement

- Vademecum Begrotingssteun bestaande uit Deel I, Nota: Basisrichtlijnen en Deel II, Beheerscyclus Begrotingssteun, 29 Maart 2005;
- Armand de Decker aan Martine van Dooren, Concerne: Adaptation du cycle de projet de la Cooperation bilaterale directe, Brussel 29 juli 2005;
- DGOS – BTC: Werkgroep Tweede beheerscontract 27-31 oktober 2003;
- Overheidsopdachten: Werkwijze;
- Projet de protocole entre l'Etat belge et la CTB relatif aux étapes de l'identification et la formulation d'un projet ou programme de coopération bilatérale directe, réalisé en régie (DRAFT – envoyé au Ministre Verwilghen le 30-03-2004);
- Voorstel – Verkorting en verbetering van de cyclus bilaterale samenwerking – Werkdocument – 15 januari 2005 (Paul Verlé & Mélanie Schellens);
- BTC Project Charter, BPA Project, Business Process Architecture 2005-09-21;
- BTC Operationele Planning van projectactiviteiten – Handleiding H 2.1.3;
- DGOS, Prévisions d'identifications établies pour 2005-2006. 6 januari 2006;
- DGOS, Prestations en formulation (CMO non encore signées ni notifiées), 6 januari 2006;
- DGOS, Prestations en exécution à partir du 1/01/2005 (CMO/Avenants + CMOE notifiés à la CTB en 2005), 6 januari 2006;
- Ambassade Rwanda, Problemen met de "en cours", 23 december 2005;
- DGOS, TELOP du 25 mars 2003 sur le deuxième contrat de gestion;
- DGOS, Note de réflexion de D1 (Anita Vanderauwera) sur le cycle révisé du cycle projet/programme (hors aide budgétaire), Novembre 2004;
- DGOS, Nota Gourdain 23/11/2004;
- DGOS, TELOP du 20 juillet 2005 de la cellule stratégique sur l'adaptation du cycle projet de la coopération bilatérale directe ;

- Nota ter informatie aan het beheerscomité: Stand van zaken werkgroep begrotingshulp – juli 2005;
- Werkgroep begrotingshulp, Draf Toepassing vademecum: proefperiode circuit dossier begrotingshulp & modaliteiten ondersteuning en begeleiding door de werkgroep.

Middelenbeheer

- CTB Gestion financière des prestations : formation de base, Mai 2004, Leading Coalition FINANCES;
- CTB Gestion financière des projets : aperçu global des processus;
- Aperçu des contrôles dans FIT;
- Gestion financière de la CTB : analyse des risques;
- BTC Financieel beheer van prestaties: basisopleiding, Mei 2004, Leading Coalition FINANCES;
- BTC Financieel beheer van projecten: risicobeheer, Draft juni 2004;
- CTB Processus comptable projet tâches : projet;
- CTB Processus comptable projet: partie représentation;
- CTB Processus comptable projet: partie siège;
- BTC Indienen van cash call aanvraag voor projecten, Ref. P3.4-001, Versie 3.0 (NE) FINAL;
- Financial management of projects process overview;
- BTC Final financial closing of BTC projects, Ref. P3.7-001, Version v1.0 (EN) - DRAFT02;
- BTC Budget hoofdkantoor 2005: algemeen kader;
- CTB Check-list pour l'audit interne de la comptabilité d'un projet ;
- CTB Charte de l'audit interne;
- CTB Précisions (sur l'audit interne);
- CTB Contrôle interne – Hypothèses pour la CTB-BTC;
- CTB Introduction de la fonction d'audit interne;
- BTC Interne audit charter;
- BTC Toelichtingen (betreffende de interne audit);
- BTC Interne controle – Stellingen voor BTC-CTB;
- BTC Introductie van de interne auditfunctie;
- BTC Intentieverklaring interne controle;
- BTC Budget 2006;
- BTC Financieel beheer van BTC: risicobeheersing, Presentatie voor Raad van Bestuur, 4 juli 2005;
- CTB Procedure achats HQ, Ref. n/a, Version V1.0 (FR);
- CTB Introduction a la comptabilité des prestations, Version 2.2_Jan2005.

OESO-DAC

- OESO-DAC Peer Review Belgie 2001;
- OESO-DAC Peer Review Belgie 2005;
- OESO-DAC Scoping Study of Donor Poverty Reduction Policies and Practices (1999);
- OESO-DAC Managing Aid (2005);
- OESO-DAC Richtlijnen voor armoedevermindering (2001);
- OESO-DAC Richtlijnen voor donorharmonisatie (2003);

- OESO-DAC Communiqué by the DAC Chairman, Belgium called upon to maximise the benefit of its increased aid;
- OESO-DAC Peer Review Switzerland 2005;
- OESO-DAC Peer Review Denmark 2003;
- OESO-DAC Peer Review Japan 2003;
- OESO-DAC Peer Review Ireland 2003;
- OESO-DAC Peer Review Norway 2004;
- OESO-DAC Peer Review Sweden 2005;
- OESO-DAC Peer Review Germany 2005;
- OESO-DAC Peer Review European Community 2005;
- OESO-DAC Peer Review Finland 2005.

Benchmark

- BMZ, Towards halving poverty, Second Interim report on implementation of the programme of action 2015, BMZ Special, January 2004;
- BMZ, Harmonisation of donor practices in German Development Cooperation, Action plan, April 2003;
- BMZ, Germany's contribution to achieving the millennium development goals, BMZ information materials, Nr. 141, January 2005;
- BMZ, Enhanced Aid effectiveness: Focusing German development cooperation on the millennium development goals implementing the Paris declaration on aid effectiveness, August 2005;
- BMZ, Harmonisation and coordination of donor practices in German development cooperation, October 2004;
- BMZ, Promoting decentralization and strengthening local self-government in development co-operation, August 2002;
- BMZ, Administrative reform in German development cooperation, Position paper, August 2002;
- BMZ, Anchor-countries – Partners for global development, A BMZ position paper, December 2004;
- BMZ, Organisationsplan des Bundesministerium für wirtschaftliche zusammenarbeit und entwicklung, 16 Januar 2006;
- GTZ, GTZ-policy für das Auftragsmanagement, December 2004;
- GTZ, Guidelines on the preparation of TZ Projects, April 2004;
- GTZ, Das evaluierungssystem der GTZ, Das Konzept, May 2006;
- GTZ, Results-based monitoring, Guidelines for technical cooperation projects and programmes, May 2004;
- GTZ, Promoting good governance in post-conflict societies, discussion paper, 2004;
- Guido Ashoff, Enhancing policy coherence for development: justification, recognition and approaches to achievement, DIE, September 2005;
- Verslag zending BMZ 13-15 februari 2006, 13 maart 2006.

Landenstudies

Congo

- Ministerie van buitenlandse zaken, Landenfiche , Democratische republiek Congo, 6 Oktober 2005;
- Bureau de représentation RDC, Plan d'Enterprise 2005, BTC, 15 janvier 2005;

- Appui à l'enseignement technique et professionnel RDC, 01/12/01-31/03/04, BTC;
- DGOS, Strategienota Democratische Republiek Congo, Kinshasa, December 2002;
- Rapport mission d'évaluation de la direction d'études et de planification 12-19 juillet 2004, DGCD, Kinshasa aout 2004;
- Planche, P and P. Milenge, Rapport de l'évaluation à mi-parcours, Appui DEP MSP RDC/santé;
- ATOL, Appui transitoire aux initiatives locales de développement, Rapport de la mission d'évaluation et de pré-identification du juillet 12 aux 31 juillet 2004, 31 juillet 2004;
- Centre de recherches routières, Rapport d'évaluation de technique du projet de la Coopération Technique Belge RDC/00/011: «Réhabilitation et entretien des routes rurales dans le Bas-Congo», mai 2003;
- BTC, Situation des projets et de la coopération financière bilatérale entre le Royaume de Belgique et la République Démocratique du Congo, 12 rapports mensuels période Août 2001 - Juni 2005;

Niger

- Procès-Verbal de la 11ème session de la commission mixte Nigéro-Belge de coopération au développement, Bruxelles, 19 et 20 mars 2003;
- Coopération Belge au Niger, Programme indicatif de coopération (PIC) 2004-2008;
- BTC, Plan d'entreprise 2005, Bureau de représentation Niger, Décembre 2004;
- BTC, Aménagement des Koris de Dosso, rapport final, octobre 2004;
- BTC, Ministère du développement Agricole, Aménagement des Koris de Dosso (NER/00/009), Final évaluation, 10 décembre 2004;
- BTC, Ministère du développement Agricole, Aménagement des Koris de Dosso (NER/00/009), Rapport de suivi-évaluation 2002;
- CTB/ SPEN-DPI, Projet AEP de la ville de Birni n'Gaoure, Rapport de fin de projet
- BTC, Projet d'appui au développement des districts sanitaires de Dosso, Final rapport, 22 novembre 2004;
- BTC, Paiement d'un mois salaires courants des agents civils de la république du Niger – 3ème opération, Rapport final, 2004;
- BTC, Rapport final district sanitaire commune III, 2005;
- BTC, PNLS/MST, Final rapport, 2004;
- BTC, Projet Semencier/Onaha, Final rapport, 2003;
- BTC, Ministère du développement rural, Projet Semencier/Onaha, Rapport évaluation à mi-parcours, février 2001;
- BTC, Projet d'appui à l'élevage des bovins de race Azawak au Niger, rapport final, 2002;
- BTC, Projet d'appui à l'élevage des bovins de race Azawak au Niger, Rapport suivi-évaluation, 2005;
- BTC, Projet d'appui à la sélection, à la promotion et à la diffusion de la chèvre rousse de Maradi, Rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours, décembre 2000;
- BTC, Projet d'appui à l'unité d'orthopédie traumatologie de l'hôpital national de Niamey (HNN) et à la formation en orthopédie traumatologie au Niger, Rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours, Avril 2003;
- BTC, Projet d'appui au district sanitaire urbain de la Commune III à Niamey (NER/00/008), Rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours, Avril 2003;

- BTC, Situation de la coopération bilatérale directe entre Belgique et le Niger, Rapports trimestriels, période octobre 2002 – Juni 2005.

Tanzania

- BTC, Bilateral Projects of Belgium and Tanzania and the introduction of JAS , April 2006;
- BTC, Business Plan Tanzania 2005;
- BTC, Evaluation Report “Kagera Community Development Programme (KCDP), 2003;
- BTC, Evaluation Report, Basic information on the coordination unit, 2003;
- BTC, Evaluation Report ‘Propagation and Diffusion of Superior Banana Plants’, 2003;
- BTC, Evaluation Report “Kagera Community Development Programme (KCDP)”, Water Supply in Selected Areas of Kagera Region, 2003;
- BTC, Situation of the Bilateral Cooperation Program between the Tanzanian and the Belgian Governments, January 2004- November 2004;
- BTC, Overview of Article 5 Interventions in Tanzania, (no date);
- BTC, Tanzanie: dépenses des prestations de coopération, Janvier 2005;
- BTC, Coopération Bilatérale Directe en Tanzanie, Suivi Trimestrielle, Janvier 2005;
- Evaluation and Monitoring reports: BTC CD;
- MTR of ‘Support of National Aids control Programme’ (2005);
- Final Report ‘Turnouts delivery, installation and maintenance in favour of the TRC’ (2004);
- Final Report ‘Technical assistance to the TRC’ (2004);
- Progress reports and Mission Reports;
- JLPC minutes of meetings.
- GoT, Poverty and Human Development Report, (ISBN 9987-449-01-8), 2005;
- GoT/DG Capacity development Working Group, The strategy for capacity building in Tanzania: A concept Paper, March 2006;
- GoT, Enhancing Aid Relationships in ‘Tanzania’, Report of the Independent Monitoring Group to the Government of Tanzania and the Development Partners Group, 2005;
- GoT/Ministry of Finance, Partnership Framework Memorandum Governing General Budget support for Implementation of Mkukuta, January 2005;
- GoT, Joint Assistance Strategy’ - Revised Third Draft, March 2006;
- ODI, Does general Budget Support Work?: Evidence from Tanzania, July 2005;
- DGOS, Vademecum Begrotingshulp (2 delen), Maart 2005;
- DGOS, Coopération au Développement - ‘Tanzanie’ - Note D’Information, 06/02/2006;
- DGOS, Steun aan het “Local Government Reform Programme of Tanzania”, Finaal Dossier, Maart 2006;
- DGOS, Note Synthèse Tanzania” - numéro 332, Février 1998;
- Andrew Lawson, General Budget Support: Some emerging lessons from, the Tanzanian Evaluation, Oxford Policy Management, 2005;
- NORAD, From earmarked sector support to general budget support development, partner’s experience, November 2004;
- DFID, Choice of Aid Modalities: overview of the debate, February 2006;
- Hauck, Koppensteiner, Hasse, EC budget support: thumbs up or down?, ECDPM Discussion Paper 63, 2005;

- GTZ, Guidelines on the Preparation of TZ projects and Programmes - AURA (Development policy Framework for Contracts and Cooperation), GTZ Unit 04 - Corporate Development.

Vietnam

- BTC, Business plan 2005, local office Vietnam, 8 December 2005;
- BTC, Mid-term review: Tan Hoa lo Gom canal sanitation and urban upgrading project extension phase, Review mission report, September 2003;
- BTC, Vietnam Belgium credit project phase II, Mid-term evaluation report, November 2003;
- BTC, Progress report Vietnam, May 2005;
- BTC, Vietnam: Progress of projects under implementation (working document), December 2004;
- Tom Smis, ResVie, Stand van zaken, 27 mei 2004;
- BTC, Vietnam – Direct bilateral project portfolio, project overview as of 4 may 2004;
- BTC, Vietnam – project overview, 17 December 2003;
- BTC, Situation of bilateral cooperation projects between the Socialist Republic of Vietnam and the Kingdom of Belgium, March 2003;
- FOD, Landen Fiche Vietnam, September 2005;
- Stephen Lister, The use of different aid instruments in Asia, Vietnam country study, Morocco Limited, Oxford, December 2003;
- Mick Foster and Andrew Keith, The case for increased aid, Final report to the department for international development, Volume 1: main report, December 2003;
- Mick Foster and Andrew Keith, The case for increased aid, Final report to the department for international development, Volume 2: Country case studies, December 2003;
- Agreed minutes of the meeting of the joint commission on development cooperation between Vietnam and Belgium, Hanoi, 15 December 2003;
- Joint working group Vietnam-The Netherlands, Annual Plan 2006, RNE, 8 February 2006-08-08;
- DFID, Country Assistance Plan, January 2004;
- CIDA, Country development programming framework for Vietnam 2004-2009, December 2004;
- Partnership Group for aid effectiveness, Harmonisation and alignment for greater aid effectiveness in Vietnam, report 2004, December 2004;
- Partnership Group for aid effectiveness, Working together to improve aid effectiveness for supporting sustainable development in Vietnam, Consultative Group meeting for Vietnam, Hanoi, December 6-7, 2005;
- Ann Bartholomew, Robert Leurs and Adam McCarty, Joint evaluation of general budget support 1994-2004, Vietnam Country report, 30 August 2005;
- GTZ, National monitoring of sustainable poverty reduction strategies/PRSPs, Volume 2: Country Study Vietnam, August 2004.

Overige

- ECDPM, Changing minds and attitudes, Towards improved Belgium technical assistance, April 2006;
- Patrick Develtere, De Belgische Ontwikkelingssamenwerking, Leuven, 2005;
- www.dgos.be, diverse ODA tabellen;
- DGOS, Prevision d'identifications etablies pour 2005 en 2006, Conventions specifiques qui pourraient etre signees en 2005 et 2006;
- DGOS, Het concentratiebeleid in de Belgische bilaterale samenwerking, 2005;
- Nathalie Holvoet, Robrecht Renard, "Breaking with the Past? Belgian Development Co-operation at the Turn of the Century", IPDM – UA Discussion Paper, 2002 – 8;
- Hera, Evaluation du secteur de la santé de la coopération Belge, Evaluation thematique, Volume I et II, 30 Novembre 2005;
- Robrecht Renard, Hoe het Belgische ontwikkelingsbeleid vergeet te scoren: van beleid tot implementatie, Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en –beheer (IOB), Universiteit Antwerpen, maart 2002;
- CD&V Senaatsfractie, Ontwikkelingssamenwerking onder paarsgroen: de trein der traagheid, februari 2003;
- South Research, CEP, SAX, *Lumière et ombres sur la coopération entre la Belgique et la Bolivie, 1992-2004. Leçons pour l'avenir*, Octobre 2005;
- Diverse literatuur over de partnerlanden.

Bijlage 5 Lijst van geïnterviewde personen

In België:

Naam	Functie
DGOS	
Martine Van Dooren	Directeur-Generaal van de Directie Ontwikkelingssamenwerking
Emile Adriaensens	Adjunct -Directeur Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking D0.0
Anita Vanderauwera	Directeur Gouvernemente Programme's D1
Louis Callewaert	Hoofd Beleidsondersteuning D0.1
Johan Debar	Attaché ontwikkelingssamenwerking D0.1
Geert Deserranno	Attaché ontwikkelingssamenwerking verantwoordelijk voor Database D0.2
Karel Cools	Expert, Opvolging en evaluatie D0.4
Jacqueline Liénard	Hoofd Opvolging en evaluatie D0.4
Patrice Couchard	Directeur van begroting en beheerscontrole
Theo Van Moer	Financiële controle DGOS
Eddy Nierinckx	Directie Gouvernemente Programme's D1, verantwoordelijk voor Congo
Dienst Bijzondere Evaluatie	
Dominique de Crombrughe	Bijzondere Evaluator S0.4
Cecilia De Decker	Medewerker Bijzondere Evaluator S0.4
BTC	
Carl Michiels	Voorzitter van het Directie-Comite, BTC
Annelies Van Bauwel	Adviseur Macroeconomie en Begrotingssteun, Directie Sectorale en Thematische Expertise, BTC
Mario Goethals	Directeur Geografische Coördinatie, BTC
Paul Verlé	Adviseur, Directie Sectorale en Thematische Expertise, BTC
Paul Bossyns	Adviseur Gezondheidszorg, Directie Sectorale en Thematische Expertise, BTC
Jaak Lenvain	Directeur Dienst Kwaliteitsmanagement, BTC
Jean-Christophe Charlier	Adviseur Decentralisatie en goed bestuur, BTC, Directie Sectorale en Thematische Expertise, BTC
Krista Verstraeten	Directeur Human Resources, BTC
Jean-Pierre Luxen	Adviseur, Directie Sectorale en Thematische Expertise, BTC
Yves Haesendonck	Adjunct-voorzitter Directie-Comite
Peter Pauwels	Directeur Financiën en ICM, BTC
Overige	
Guido Dumon	Voormalig Kabinetshoofd onder Minister Boutmans
Frank Blomme	Inspecteur van Financiën

Naam	Functie
Eddy Boutmans	Voormalig Staatsecretaris Ontwikkelingssamenwerking
Pierre-Pol Vincke	Beleidsceel OS
Michel Van der Stichele	Adjunctdirecteur Beleidsceel OS
Pierre Vaesen	Hoofd Beleidsceel OS
Leo Deville	Teamleider Gezondheidszorgevaluatie
Herman Roloux	Hoofd P&O2
Stéphane Lemaire	Personeelsdienst FOD
Daniel Minsier	Personeelsdienst FOD

Landenbezoeken

Naam	Functie
Congo	
Denis Berthelot	Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle
S.E.M. Emile Bongeli ye Ikelo	RDC Ministre de la Santé
Patrick De Bouck	AMBABEL Ministre-Conseiller, Chef de la coopération au Développement
Magnus Carlquist	Chef de la Coopération suédoise
Manolo Demeure	CTB Représentant-Résident
Roland Deschamps	UE AT/Appui a l'Ordonnateur National
Erwin Dickens	CTB CTP du Projet PAIDECO KIN
Carlo de Filippi	UE Chef de délégation
Flory François Fraipont	CTB Responsable des Services Internationaux
Jan Van Gysel	CTB Coordonnateur des Projets bilatéraux (a.i. RR)
Mayele E Ghyor	RDC Min AECI Directeur, Chef de service Europe
Nancy van Haeverbeke-Merckx	UE Chef de section Santé
Robert Hellyer	USAID Mission Director
Simon Kayoyo	AMBABEL Attaché adjoint chargé du secteur Education
S.E.M. Athanase Matenda Kyelu	RDC Ministre de la Fonction Publique
Pierre Lebrun	AMBABEL Attaché de Coopération chargé du secteur Consolidation de la Société
Francis Lelo	CTB Coordonnateur national PAIDECO KIN
Daniel Lukubama Mayungu	RDC Secrétaire Général du Min. de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel
Dr Urbain Menase	AMBABEL Attaché adjoint chargé du secteur Santé
Laurent Messiaen	CTB CTP du Projet Réforme de la Fonction Publique
Jean-Luc Mouzon	CTB Responsable Qualité et suivi projets SI
S.E.M. Baudouin Banza Mukalay	RDC Vice Ministre à la Coopération Internationale
Lois Mumbala	RDC Directeur de Cabinet du Vice Ministre à la Coopération Internationale
Manuel Muller	Legationsrat Ambassade de la R.F. d'Allemagne
Jean-Luc Mutombo	CTB Chargé du projet Manuels scolaires
Mme Salua Nour	GTZ(Coop. allemande) Directrice/Représentante
Filippo Saracco	UE Conseiller régional Environnement Développement Rural
Dr Martinus Desmet	AMBABEL Attaché de Coopération chargé du secteur Santé
S.E.M. Johan Swinnen	AMBABEL Ambassadeur de Belgique

Naam	Functie
Pieter Vermaerke	AMBABEL Attaché de Coopération chargé du secteur Education
Bernard Mpetshi Woto	RDC Directeur de Cabinet du Ministre de la Fonction Publique
Jenny Yates	DFID Représentante adjointe/Royaume-Uni

Naam	Functie
Niger	
Ambali	Project Azawak CTB
M.R. Ajavon	Lux Développement
Philippe Besson	Directeur-adjoint Coopération Suisse
Emmanuel Braun	Lux Développement
F. Deschuyteneer	Attaché de coopération, DGCD
M. Doffagne	Chef de Service Afrique de l'Ouest, DGCD
François Giovalucchi	Directeur AFD
Jacques Gourdin	Ambassade de la Belgique
Emmanuel Grosjean	ARMFD (projet CTB)
Docteur Hamma	Projet PAPDS, CTB
Philippe Hermand	Projet Hydraulique Agricole et Pastorale Dosso CTB
Michel Lambrechts	Attaché-Assistent contractuel, Bureau de Coopération
Bernard Lebrun	Projet PDDE CTB
M.M. Lossner	Directeur GTZ
N. Maelfait	Responsable Géographique Afrique du Nord CTB
M. Maricaux	Project Azawak CTB
G. Pierseaux	Responsable Géographique Afrique de l'Ouest et de la Palestine CTB
Binta Seybou	ARMFD (projet CTB)
M. Tidjani	Ancien Chef de programme CTB
Vincent Vercruysse,	Représentant Résident Niger CTB
Entretiens Secrétaires Généraux des Ministères Technique (Santé/Hydraulique, Ressources, Animales, Education, Genre et Décentralisation)	

Naam	Functie
Tanzania	
Gemma Akilimali	Senior Programme officer – Tanzania Gender networking programme
Herman Boonen	Attaché for International Cooperation – Embassy of Belgium – Dar es Salaam
Anke Borggraeffe	German Technical Cooperation (GTZ)
William Carlos	Head of Development Cooperation, Embassy of Ireland - Dar es Salaam
Howard Clegg	PO-RALG Technical Advisor, Local Government Reform Programme
Françoise Donnay	Desk Officer Tanzania and Mozambique - DGDC
Pieter Dorst	Head of Development Cooperation, Embassy of the Royal Netherlands - Dar Es Salaam
Edwin Hendricks	Desk Officer BTC Brussels

Naam	Functie
Dr. M.D. Kajoko	Liaison Person of BTC for the National Aids Control Program, Ministry of Health
Dominic V.N. Kihwele	Assistant Director, Ministry of Natural Resources and Tourism
Philippe Lambilliotte	Attaché for International Cooperation - Embassy of Belgium - Dar Es Salaam
Jacqueline Lienard	Chef du Service Evaluation, DGDC
Peter Maddens	Ambassadeur van België in Tanzania
Ngosha Magonya	Commissioner of External Finance, Ministry of Finance
Axel de la Maisonneuve	Head of Economic Section at the delegation of the European Commission – Dar es Salaam
Mrs. Malisa	Assistant commissioner, Aid Coordination Department, Ministry of Finance
Charles J. Mdoe	Assistant Director Wildlife Development, Ministry of Natural resources and Tourism
Katrien Meersman	Assistant attaché for international cooperation - Embassy of Belgium - Dar Es Salaam
Rosemary Mpendazoe	Deputy Attaché international cooperation - Embassy of Belgium - Dar Es Salaam
Mr. James Msina	Desk Officer, Ministry of Finance
Mrs. M.N. Ngingite	Assistant Commissioner Bilateral Aid, Ministry of Finance
Rakesh R. Rajani	Executive Director, Haki-elimu (Education NGO)
Inge Herman Ryland	Minister Counsellor, Deputy Head of Mission, Norwegian Embassy - Dar es Salaam
Servus Arno Sagday	Senior economist, Vice President's Office – Poverty Eradication Initiatives Programme
Satu Santala	Counsellor, Deputy Head of Mission Embassy of Finland – Dar es Salaam
Nbeye Shone & BTC staff	Resident Representative BTC – Dar es Salaam
Hanno Spitzer	Head of Development Cooperation, Embassy of the Federal Republic of Germany Dar es Salaam
Renata Vandeputte	Diensthooft Bilateral Cooperation with East and Southern Africa - DGDC
Pio Wennubst	Country Director, Swiss Cooperation Office – Dar es Salaam

Naam	Functie
Vietnam	
Mr. Willy Van Den Berghe, First Counsellor	European Delegation to Vietnam
Mr. Bengt van Loosdrecht, Counsellor	Embassy of Netherlands in Hanoi
Mrs. Lynne Racine, Counsellor	Embassy of Canada in Hanoi
Mrs. Bella Bird, Deputy Head	DFID
Mr. Leo Faber, Development Counsellor	Embassy of Luxembourg in Hanoi
Mrs. Charlotte Laursent, Counsellor	Embassy of Denmark in Hanoi
Mr. Martin Rama, Chief Economist	World Bank in Vietnam
Mr. Riethmacher, Country Director	GTZ office in Vietnam
Mr. Nguyen Ngoc Hung, Deputy Director	Dept. of Int'l Cooperation, MOET

Naam	Functie
Mrs. Nguyen Thi Minh Chau, Deputy Director	Dept. of Int'l Cooperation, MOHA
Mr. Doan Tho Nam, Deputy Director	Foreign Economic Relations Dept., MPI
Mrs. Nguyen Thanh Binh, Sr. Expert	Foreign Economic Relations Dept., MPI
Mr. Cao Manh Cuong, Head of General Monitoring and Evaluation Division	Foreign Economic Relations Dept., MPI
Ms. Pham Hoai Anh, Deputy Chief of Bilateral Cooperation Division I	Dept of External Finance, Ministry of Finance
H.E. Mr Philippe Jottard, Ambassador	Embassy of Belgium in Hanoi
Mr. Carlos Lietar, Attaché	Embassy of Belgium in Hanoi
Mr. Alfred Fickers, Attaché	Embassy of Belgium in Hanoi
Mr. Tom Smis, Resident Representative	BTC Hanoi

Bijlage 6 Lijst van deelnemers aan workshop met externe deskundigen in Brussel

Workshop met externe deskundigen in Brussel 24 mei 2006

Naam	Instelling
Eva Beuselinck	KUL
Patricia Claeys	RUG
D. de Crombrughe	S0.4
Ivan Godfroid	Min. BuZa
Mieke Govaerts	Min. Vlaamse Gemeenten
Bruno Kervyn	Consultant
Laurent Ledoux	CFWB
Luc Lefebvre	ADE
Elisabeth Paul	ULG
Denis Porignon	ULB

Focusgroep Niger met vertegenwoordigers van ministeries, 8 maart 2006

Naam	Instelling
Ado Loko	MEZ/C/IA
Abdoulaye Hama	MEBA/DEP
Dan Kari Idi	ME/F/DDP
Ousmane Alhassane	DEUR/MAE/C/IA
Boureima Hamidou	DEP/MSP/LUE
Abdoulkada Garba Moussa	DEP/MI/D
Iro Souley	DGPS/MEF
Abdoulkarder Daouda	DEP/MPF/PE
Sani Ali	MPF/PE/DEP
Amadou Moctar Manzo	DGCT/MID
Khamada Baye	MHE/LCD/DEP
Tchindo Daouda	MRA/DEP

Congo: Workshop met BTC-staf en technische assistenten, 3 maart 2006

NOMS	Fonction/Institution
Manolo Demeure	Représentant Résident BTC
Laurent Messiaen	AT/Projet d'appui à la réforme de la Fonction Publique
Grégory Darcis	AT/Appui au Ministère des Transports
Alain Nurbourgh	AT/Appui à l'Enseignement Technique et Professionnel
Stephan Dubois	AT/Appui à l'amélioration de la production végétale à PINERA
Jean Luc Mouzon	AT/ Responsable de la qualité et du suivi des projets IS
Laurent Verschueren	AT/Chef de projet Appui aux Centrales Régionales de

NOMS	Fonction/Institution
Sandrine Ruppel	Distribution de Médicaments Essentiels Génériques
Axel Wiegand	AT/Appui au PNL-SIDA
Jean Van Gisel	AT/Appui au Programme Tuberculose
Ghislain Muller	Coordinateur BI-CTB
Yves Galvez	AT/Fonds Expertise ONATRA
Christophe Voegeli	AT/Fonds Expertise ONATRA
Erwin Dickens	AT/ Responsable Administratif et Logistique Trypano III
Anneke Slob	CTP / PAIDECO
Moussa BA	Chef de Mission Evaluation, Ecorys
	Consultant, Appui à la Mission d'Evaluation

Bijlage 7 Lijst van leden comités

Naam	Instelling
Technisch Comité	
Terence Burgers	Budget
Dominique de Crombrughe	DGOS SES/S0.4
Cecilia De Decker	DGOS SES/S0.4
Catharine Delain	DGOS SES/S0.4
Paul Engel	ECDPM
Karel Cools	DGOS D0.4
Catherine Gernay	CFDD
Mario Goethals	BTC
Joseph Kalders	E4
Jacqueline Liénard	DO.2
Eddy Van Loocke	Rekenhof
Robrecht Renard	Universiteit Antwerpen
Anita Vanderauwera	DGOS D1
Politiek Comité	
Martine Van Dooren	Directeur-Generaal van de Directie Ontwikkelingssamenwerking, DGOS
Carl Michiels	Voorzitter van het Directiecomité, BTC
Pierre Vaessen	Hoofd Beleidsceel van het Ministerie voor Buitenlandse Zaken, Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Bijlage 8 Namen onderzoekers

Naam	Instelling
Anneke Slob	ECORYS
An Dewaele	South Research
Oscar Marleyn	South Research
Ines Rothmann	ECORYS
John Zevenbergen	ECORYS
Moussu Ba	Consultant Congo
Maman Laminou TATA	Consultant Niger
Djax Biria	Consultant Tanzania
Adam McCarty	Consultant Mekong Economics Ltd. Vietnam
Vinh Ha	Consultant Mekong Economics Ltd. Vietnam

Bijlage 9 Beantwoording Internetenquête

1. Wat is uw huidige functie?	
1) DGOS attaché OS hoofdkantoor Brussel	6%
2) DGOS attaché (statutair, contractueel of assisterend) in het partnerland	29%
3) DGOS hoofdkantoor, lid van het beheerscomité	1%
4) DGOS D1	8%
5) DGOS D0.1	5%
6) DGOS D0.4	3%
7) DGOS D0.3	-
8) BTC hoofdkantoor Brussel, Directiecomité	9%
9) BTC hoofdkantoor Brussel, Directie Financiën en Informatie & Communicatie Management	2%
10) BTC hoofdkantoor Brussel, Directie Geografische Coördinatie	8%
11) BTC hoofdkantoor Brussel, Directie Sectorale en Thematische Expertise	16%
12) BTC landenkantoor	13%

2. Hoelang bent u al in functie bij DGOS of BTC?	
1) minder dan 2 jaar	11%
2) 2 tot 6 jaar	35%
3) meer dan 6 jaar	54%

3. Wat is uw geslacht?	
man	71%
vrouw	29%

4. Wat is uw leeftijd?	
< 25	1%
25-35	11%
35-45	27%
45-55	41%
>55	20%

5. Wat is uw hoogst afgeronde opleidingsniveau?	
1) Secundair onderwijs	1%
2) Hoger onderwijs, niet universitair	6%
3) Hoger onderwijs, universitair	43%
4) Post universitair onderwijs	48%
5) Ander	2%

Stellingen in verband met de evaluatie van de Directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

6.1. Beleid en strategieën De landen- en sectornota's geven in de praktijk de richting aan voor de uitvoering van het beleid op landenniveau.	
1) helemaal niet akkoord	7%
2) eerder niet akkoord	30%
3) eerder akkoord	44%
4) helemaal akkoord	11%
5) niet van toepassing/geen mening	8%

6.2. Beleid en strategieën Het ISP (Indicatief SamenwerkingsProgramma) is het resultaat van een gelijkwaardige onderhandeling en dialoog tussen België en het partnerland.	
1) helemaal niet akkoord	7%
2) eerder niet akkoord	21%
3) eerder akkoord	49%
4) helemaal akkoord	16%
5) niet van toepassing/geen mening	7%

6.3. Beleid en strategieën Het ISP sluit goed aan bij de nationale armoedebestrijdingstrategieën van de partnerlanden.	
1) helemaal niet akkoord	2%
2) eerder niet akkoord	20%
3) eerder akkoord	53%
4) helemaal akkoord	18%
5) niet van toepassing/geen mening	7%

6.4. Beleid en strategieën Een ISP is een soort boodschappenlijstje van projecten die niet noodzakelijk coherent zijn.	
1) helemaal niet akkoord	16%
2) eerder niet akkoord	32%
3) eerder akkoord	29%
4) helemaal akkoord	17%
5) niet van toepassing/geen mening	6%

6.5. Beleid en strategieën De Directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking heeft een degelijk kader ontwikkeld voor wat betreft de keuze van hulpmiddelen (steun in de vorm van projecten, programma's, SWAP, algemene budgetsteun, etc.).	
1) helemaal niet akkoord	19%
2) eerder niet akkoord	40%
3) eerder akkoord	34%
4) helemaal akkoord	2%
5) niet van toepassing/geen mening	5%

6.6. Beleid en strategieën Beleidsintenties betreffende thema's en partnerlanden bestaan voornamelijk op papier maar zijn niet leidend voor de praktijk (b.v. beleid rond geografische concentratie, internationale afspraken in het OESO-DAC verband, strategienota's).	
1) helemaal niet akkoord	4%
2) eerder niet akkoord	26%
3) eerder akkoord	50%
4) helemaal akkoord	15%
5) niet van toepassing/geen mening	5%

6.7. Beleid en strategieën DGOS heeft sinds 1999 voldoende sectorale en thematische kennis opgebouwd om de beleidsdialoog op internationaal en partnerlandniveau goed te kunnen voeren.	
1) helemaal niet akkoord	14%
2) eerder niet akkoord	43%
3) eerder akkoord	28%
4) helemaal akkoord	5%
5) niet van toepassing/geen mening	10%

6.8. Beleid en strategieën BTC heeft sinds 1999 voldoende sectorale en thematische kennis opgebouwd om de uitvoering van het beleid goed te kunnen ondersteunen.	
1) helemaal niet akkoord	6%

2) eerder niet akkoord	27%
3) eerder akkoord	50%
4) helemaal akkoord	10%
5) niet van toepassing/geen mening	7%

7.1. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is gericht op institutionele versterking van de partnerlanden (op verschillende niveaus).	
1) helemaal niet akkoord	5%
2) eerder niet akkoord	33%
3) eerder akkoord	51%
4) helemaal akkoord	10%
5) niet van toepassing/geen mening	2%

7.2. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid De directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking behaalt goede resultaten op lokaal niveau.	
1) helemaal niet akkoord	-
2) eerder niet akkoord	11%
3) eerder akkoord	65%
4) helemaal akkoord	13%
5) niet van toepassing/geen mening	11%

7.3. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid De directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is sterk op financieel beheer & controle van projecten gericht.	
1) helemaal niet akkoord	-
2) eerder niet akkoord	12%
3) eerder akkoord	55%
4) helemaal akkoord	28%
5) niet van toepassing/geen mening	5%

7.4. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid De directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking werkt trager dan andere bilaterale coöperaties.	
1) helemaal niet akkoord	11%
2) eerder niet akkoord	32%
3) eerder akkoord	33%
4) helemaal akkoord	11%
5) niet van toepassing/geen mening	13%

7.5. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is veelal te versnipperd, zowel over verschillende landen als over sectoren als geografisch binnen één land.	
1) helemaal niet akkoord	4%
2) eerder niet akkoord	25%
3) eerder akkoord	39%
4) helemaal akkoord	26%
5) niet van toepassing/geen mening	6%

7.7. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid De vertraging die optreedt tijdens de voorbereiding van een project (identificatie en formulering) wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door: - onduidelijkheid over de te volgen procedure	
1) helemaal niet akkoord	14%
2) eerder niet akkoord	42%
3) eerder akkoord	32%
4) helemaal akkoord	5%
5) niet van toepassing/geen mening	7%

7.8. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid De vertraging die optreedt tijdens de voorbereiding van een project (identificatie en formulering) wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door:- interne problemen bij het partnerland	
1) helemaal niet akkoord	3%
2) eerder niet akkoord	41%
3) eerder akkoord	40%
4) helemaal akkoord	10%
5) niet van toepassing/geen mening	6%

7.9. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid De vertraging die optreedt tijdens de voorbereiding van een project (identificatie en formulering) wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door:- te veel goedkeuringsmomenten	
1) helemaal niet akkoord	2%
2) eerder niet akkoord	6%
3) eerder akkoord	29%
4) helemaal akkoord	61%
5) niet van toepassing/geen mening	2%

7.10. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid De vertraging die optreedt tijdens de voorbereiding van een project (identificatie en formulering) wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door:- trage besluitvorming bij DGOS hoofdkantoor	
1) helemaal niet akkoord	5%
2) eerder niet akkoord	11%
3) eerder akkoord	37%
4) helemaal akkoord	43%
5) niet van toepassing/geen mening	4%

7.11. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid De vertraging die optreedt tijdens de voorbereiding van een project (identificatie en formulering) wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door:- onwil en wantrouwen tussen BTC en DGOS in Brussel	
1) helemaal niet akkoord	6%
2) eerder niet akkoord	19%
3) eerder akkoord	48%
4) helemaal akkoord	20%
5) niet van toepassing/geen mening	7%

7.12. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid De vertraging die optreedt tijdens de voorbereiding van een project (identificatie en formulering) wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door:- moeilijke relatie tussen BTC en DGOS/ambassade in het veld	
1) helemaal niet akkoord	27%
2) eerder niet akkoord	28%
3) eerder akkoord	28%
4) helemaal akkoord	6%
5) niet van toepassing/geen mening	11%

7.13. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid Projectevaluaties dragen bij tot kwaliteitsverbetering op projectniveau.	
1) helemaal niet akkoord	3%
2) eerder niet akkoord	12%
3) eerder akkoord	56%
4) helemaal akkoord	22%
5) niet van toepassing/geen mening	7%

7.14. Resultaatgerichtheid en doelmatigheid Voortdurend gebrek aan vertrouwen tussen DGOS en BTC heeft een negatieve invloed op de resultaatgerichtheid en doelmatigheid.	
1) helemaal niet akkoord	2%

2) eerder niet akkoord	17%
3) eerder akkoord	41%
4) helemaal akkoord	32%
5) niet van toepassing/geen mening	8%

8.1. Taakverdeling DGOS en BTC

De institutionele opzet van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking waarbij de splitsing van taken en verantwoordelijkheden tussen DGOS en BTC centraal staat, is moeilijk te begrijpen door partnerlanden en andere donoren.

1) helemaal niet akkoord	2%
2) eerder niet akkoord	21%
3) eerder akkoord	39%
4) helemaal akkoord	38%

8.2. Taakverdeling DGOS en BTC

De rol en verantwoordelijkheden van respectievelijk DGOS en BTC zijn duidelijk afgebakend voor de fasen van identificatie en formulering van een project.

1) helemaal niet akkoord	20%
2) eerder niet akkoord	44%
3) eerder akkoord	30%
4) helemaal akkoord	6%

8.3. Taakverdeling DGOS en BTC

Het BTC hoofdkantoor is in staat om op adequate en professionele wijze de BTC landenkantoren (ResRep en andere inhoudelijke medewerkers) te begeleiden en te ondersteunen wanneer daar behoefte aan is.

1) helemaal niet akkoord	3%
2) eerder niet akkoord	28%
3) eerder akkoord	55%
4) helemaal akkoord	14%

8.4. Taakverdeling DGOS en BTC

DGOS Brussel is in staat om op adequate en professionele wijze de attachés (en de naaste inhoudelijke medewerkers) te begeleiden en te ondersteunen wanneer daar behoefte aan is.

1) helemaal niet akkoord	12%
2) eerder niet akkoord	46%
3) eerder akkoord	37%
4) helemaal akkoord	5%

8.5. Taakverdeling DGOS en BTC

De tandem attaché ontwikkelingssamenwerking – ResRep BTC in het veld functioneert beter dan DGOS – BTC in Brussel

1) helemaal niet akkoord	2%
2) eerder niet akkoord	21%
3) eerder akkoord	47%
4) helemaal akkoord	30%

9.1. Terugkijkend op de DBOS van 1999 tot nu...

Sinds de hervorming van de ontwikkelingssamenwerking in 1999, heeft de zich grotendeels op zichzelf gericht (micro-management, financiële en administratieve afhandeling) en dit ging ten nadele van het beleidsmatige en strategische denken en handelen.

1) helemaal niet akkoord	3%
2) eerder niet akkoord	17%
3) eerder akkoord	46%
4) helemaal akkoord	34%

9.2. Terugkijkend op de DBOS van 1999 tot nu...

De reorganisatie, d.w.z. de oprichting van DGOS en BTC, is onderschat en heeft veel meer tijd, middelen en

energie gekost dan ooit waren voorzien.	
1) helemaal niet akkoord	1%
2) eerder niet akkoord	11%
3) eerder akkoord	43%
4) helemaal akkoord	45%

9.3. Terugkijkend op de DBOS van 1999 tot nu... BTC heeft meer middelen tot haar beschikking dan DGOS en kan zich daarom beter presenteren.	
1) helemaal niet akkoord	16%
2) eerder niet akkoord	35%
3) eerder akkoord	25%
4) helemaal akkoord	24%

9.4. Terugkijkend op de DBOS van 1999 tot nu... DGOS is nu in staat BTC beleidsmatig goed aan te sturen.	
1) helemaal niet akkoord	26%
2) eerder niet akkoord	58%
3) eerder akkoord	14%
4) helemaal akkoord	2%

9.5. Terugkijkend op de DBOS van 1999 tot nu... BTC heeft zich nu ontwikkeld tot een professionele uitvoeringsorganisatie gericht op resultaat en kwaliteit.	
1) helemaal niet akkoord	7%
2) eerder niet akkoord	22%
3) eerder akkoord	57%
4) helemaal akkoord	14%

9.6. Terugkijkend op de DBOS van 1999 tot nu... Er worden nu lessen geleerd uit evaluaties en die leiden tot een beter beleid en uitvoering.	
1) helemaal niet akkoord	6%
2) eerder niet akkoord	45%
3) eerder akkoord	42%
4) helemaal akkoord	7%

9.7. Terugkijkend op de DBOS van 1999 tot nu... De directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking is in staat geweest om de snelle veranderingen in de internationale context sinds 2000 (meer donorcoördinatie en harmonisatie, meer begrotingssteun, sectorale benadering, MDGs, etc) op adequate wijze vorm te geven.	
1) helemaal niet akkoord	16%
2) eerder niet akkoord	51%
3) eerder akkoord	29%
4) helemaal akkoord	4%

10.1. Naar de toekomst toe...De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal efficiënter functioneren en meer resultaatgericht zijn als: België zich nog sterker geografisch concentreert op een beperkt aantal partnerlanden en een beperkt aantal sectoren binnen de partnerlanden.	
1) helemaal niet akkoord	5%
2) eerder niet akkoord	29%
3) eerder akkoord	35%
4) helemaal akkoord	31%

10.2. Naar de toekomst toe...De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal efficiënter functioneren en meer resultaatgericht zijn als: België in de partnerlanden vooral op decentraal overheidsniveau (provincies, districten, e.d.) actief is.	
1) helemaal niet akkoord	10%

2) eerder niet akkoord	40%
3) eerder akkoord	39%
4) helemaal akkoord	11%

10.3. Naar de toekomst toe...De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal efficiënter functioneren en meer resultaatgericht zijn als: DGOS meer beslissingsbevoegdheden delegeert naar de vertegenwoordiger op partnerlandniveau.	
1) helemaal niet akkoord	8%
2) eerder niet akkoord	18%
3) eerder akkoord	25%
4) helemaal akkoord	49%

10.4. Naar de toekomst toe...De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal efficiënter functioneren en meer resultaatgericht zijn als: DGOS zijn capaciteit in de partnerlanden versterkt om de beleidsdialoog rond budgetsteun, thema's en sector- en interventiestrategie beter te kunnen voeren.	
1) helemaal niet akkoord	8%
2) eerder niet akkoord	18%
3) eerder akkoord	36%
4) helemaal akkoord	38%

10.5. Naar de toekomst toe...De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal efficiënter functioneren en meer resultaatgericht zijn als: De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking meer de veranderende, internationale context (harmonisatie, alignment, coördinatie, ownership, andere hulpmodaliteiten) als uitgangspunt neemt voor zijn beleid en uitvoering.	
1) helemaal niet akkoord	2%
2) eerder niet akkoord	9%
3) eerder akkoord	45%
4) helemaal akkoord	44%

10.6. Naar de toekomst toe...De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal efficiënter functioneren en meer resultaatgericht zijn als: Politieke besluiten vorm krijgen in duidelijke, bindende, strategische richtlijnen die verder geoperationaliseerd en opgevolgd worden.	
1) helemaal niet akkoord	7%
2) eerder niet akkoord	14%
3) eerder akkoord	38%
4) helemaal akkoord	41%

10.7. Naar de toekomst toe...De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal efficiënter functioneren en meer resultaatgericht zijn als: BTC zich houdt aan de rol van het puur uitvoeren van projecten en programma's.	
1) helemaal niet akkoord	23%
2) eerder niet akkoord	41%
3) eerder akkoord	23%
4) helemaal akkoord	13%

10.8. Naar de toekomst toe...De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal efficiënter functioneren en meer resultaatgericht zijn als: BTC lokaal versterkt wordt om een rol te spelen in de sectordialoog en de dialoog rond budgetsteun.	
1) helemaal niet akkoord	13%
2) eerder niet akkoord	25%
3) eerder akkoord	41%
4) helemaal akkoord	21%

10.9. Naar de toekomst toe...De Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking zal efficiënter functioneren en meer resultaatgericht zijn als:	
--	--

DGOS en BTC op landenniveau in een gezamenlijk kantoor werken om de samenwerking te bevorderen.	
1) helemaal niet akkoord	21%
2) eerder niet akkoord	29%
3) eerder akkoord	32%
4) helemaal akkoord	18%

Bijlage 10 Organisatieframes

Een belangrijke analysemethode die in deze evaluatie wordt gebruikt is de referentiekader of framebenadering. Frames zijn de perspectieven die organisaties of individuen hanteren om naar de werkelijkheid te kijken. Zij bieden een ordenende structuur om de werkelijkheid te interpreteren en geven daarmee invulling aan het handelen van personen of organisaties. Vanuit de frames zal men komen tot ideeën over wat wenselijk is en nagestreefd zou moeten worden en op deze manier geeft een frame een richtinggevend kader voor denken en doen. Frames zijn veelal impliciet aanwezig (in de hoofden van de mensen) en kunnen tijdens interviews worden geïdentificeerd. In de praktijk kunnen de frames die worden gehanteerd verschillen tussen en binnen organisaties. Het blootleggen en onderkennen van de verschillende frames helpt bij het analyseren van het handelen van de diverse actoren en van de interactie tussen hen. Wanneer sprake is van botsende frames kan dit een verklaring zijn waarom bepaalde zaken in de praktijk moeizaam blijken te gaan.

In het onderzoek is getracht via de interviews de dominante frames te identificeren die een rol spelen bij DGOS en BTC, zowel in Brussel als in het veld. Wij hebben vier frames kunnen onderscheiden die in onze ogen bepalend zijn voor het handelen van de diverse actoren op het gebied van de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking:

- beheersframe (legalistisch referentiekader);
- beleidsframe (economisch-rationeel referentiekader);
- politiek frame;
- cultureel frame.

Naar onze mening vormt het **beheersframe** (legalistisch referentiekader) het dominante frame voor de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Dit frame kenmerkt zich door een grote nadruk op financieel beheer, administratieve afhandeling van projecten, het volgen van formele lijnen, regels en procedures, controle van facturen en sturing op inputs en niet op resultaten. Gedacht wordt vanuit het Belgisch perspectief (interne oriëntatie) en niet vanuit de partnerlanden of wat andere donoren doen. Evaluaties (van projecten) zijn gericht op verantwoording achteraf van de besteding van middelen en de resultaten worden niet benut om ervan te leren voor de toekomst. Dit frame is leidend voor het handelen van DGOS-D1, IF en het grootste deel van BTC. Belangrijkste referentie (of ijkpunt) voor het handelen wordt gevormd door de formele wetten, regelgeving en het beheerscontract tussen DGOS en BTC. Wel kunnen er in de praktijk verschillen ontstaan tussen de organisaties bij de interpretatie van de regelgeving.

Een opkomend frame binnen de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking is het **beleidsframe** (economisch-rationeel referentiekader), waarbij het primair gaat om het bereiken van resultaten op het gebied van armoedebestrijding. Om meer impact te bereiken wordt gestreefd naar concentratie in bepaalde landen, regio's en sectoren. Het beleidsframe wordt gekenmerkt door een externe oriëntatie: het aansluiten bij internationale ontwikkelingen in het kader van OESO-DAC, donorharmonisatie, *alignment* met partnerlanden, en nieuwe hulpmodaliteiten zoals begrotingssteun. Beleidsevaluaties moeten worden verricht om ervan te leren, waarbij terugkoppeling naar de beleidsvoorbereiding belangrijk is. Tot op heden blijft het beleidsframe echter vooral beperkt tot papier - zoals in strategienota's voor landen, sectoren en thema's - maar is het nog niet vertaald naar operationeel niveau. Daarmee heeft het beleidsframe nog weinig praktische betekenis

gekregeen voor de uitvoering van het bilaterale ontwikkelingssamenwerking beleid. Het beleidsframe speelt op dit moment vooral een rol bij delen van DGOS (bij D01 en D02), bij de Bijzondere Evaluatiedienst S04 en bij sommige delen van BTC, zoals de adviseurs die zich met begrotingssteun bezighouden. Ook bij het kabinet zijn elementen van dit frame te vinden, zoals zichtbaar in enkele beleidsnota's van ministers aan het parlement.

Het **politiek frame** is gerelateerd aan de politieke dimensie van de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking. Vanuit dit frame moet ontwikkelingssamenwerking in een bredere politieke en diplomatieke context worden geplaatst. Andere overwegingen dan de puur inhoudelijke ontwikkelingssamenwerking afwegingen spelen een rol bij de besluitvorming, bijvoorbeeld bij de keuze voor bepaalde landen, sectoren en hulpmodaliteiten. Elementen die een rol kunnen spelen zijn bijvoorbeeld het verkrijgen van politieke invloed in een bepaalde regio, het beperken van de immigratie naar België vanuit bepaalde gebieden of inspelen op voorkeuren van de achterban (de kiezers) om zo de kansen op herverkiezing te vergroten. Ook individuele voorkeuren en partijpolitieke achtergronden van ministers kunnen leiden tot bepaalde accenten in de samenwerking (bijvoorbeeld een minister van de Christen-Democraten die veel aandacht had voor humanitaire zaken, terwijl een minister afkomstig uit de Groene Partij milieu erg belangrijk vond). Politieke benoemingen zijn ook een voorbeeld van het handelen vanuit het politiek frame. Vanuit dit frame speelt de politieke agenda van het moment een belangrijke rol, bijvoorbeeld de huidige discussie over defederalisering. Een deel van de huidige problemen tussen DGOS en BTC kan verklaard worden met behulp van dit frame. Zo heeft het wegvallen van politieke steun voor BTC na de val van het kabinet waar Moreels deel van uitmaakte, consequenties gehad voor de uitvoering van de hervorming van 1999 en op de samenwerkingsrelatie (b.v. dat DGOS niet omgevormd is tot een beleidsvoorbereidend kerndepartement dat op hoofdlijnen stuurt). Het politiek frame is vooral aanwezig bij de minister, het kabinet, en bijvoorbeeld bij de regeringscommissaris bij BTC.

Een vierde frame dat kan worden onderscheiden is het **cultureel frame**. De beelden die men heeft van DGOS en BTC laten verschillen zien in de organisatiecultuur. BTC is een organisatie die nog maar kort bestaat wat veel dynamiek en vernieuwing met zich meebrengt, onder meer omdat het nieuwe mensen heeft kunnen aantrekken. De cultuur wordt gekenmerkt als open, transparant, en bedrijfsmatig. Aan de andere kant is DGOS een bureaucratie die al heel lang bestaat en waar weinig nieuwe recrutering mogelijk was. Het bestaand personeel is veelal ouder en meer intern gericht. De organisatie wordt gezien als bureaucratisch met meer een “ambtenarenmentaliteit”. Andere elementen die vanuit dit frame geanalyseerd kunnen worden zijn de wrok en frustratie die volgens sommige geïnterviewden er bij een deel van DGOS nog altijd is over de oprichting van BTC, de onderlinge bureaupolitiek tussen DGOS en BTC waar veel tijd en energie in verloren gaat, en in het algemeen een gebrek aan onderling vertrouwen dat een constructieve samenwerking in de weg staat. Dit geldt met name op institutioneel niveau terwijl men op individueel niveau wel vaak goed overeen komt.

In onderstaande tabel staan de belangrijkste kenmerken van de vier frames samengevat.

Tabel 7.1 Overzicht van de 4 frames

Beheersframe	Beleidsframe
<i>Kenmerken:</i>	<i>Kenmerken:</i>
Financieel beheer	Beleid gericht op armoedebestrijding
Administratieve afhandeling van projecten	Begrotingssteun en beleidsdialog
Input-gericht	Resultaatgericht
Micromanagement	Sturing op hoofdlijnen
Interne oriëntatie	Externe oriëntatie
Centralisatie van beslissingen in Brussel	Delegatie van bevoegdheden
Evaluaties tbv verantwoording	Evaluaties om ervan te leren
<i>Vereisten:</i>	<i>Vereisten:</i>
Financieel-administratieve achtergrond	Inhoudelijke ontwikkelingssamenwerking achtergrond
<i>Belangrijkste documenten:</i>	<i>Belangrijkste documenten:</i>
Wetten, beheerscontracten	Strategienota's
<i>Aanwezig bij:</i>	<i>Aanwezig bij:</i>
DGOS-D1, IF en BTC (dominant)	DGOS-D01 en D02, S04, BTC en kabinet (beperkt)
Politiek frame	Cultureel frame
<i>Kenmerken:</i>	<i>Kenmerken:</i>
Actuele politieke agenda (o.a. defederalisering)	Botsende culturen tussen DGOS en BTC
Bredere afwegingen dan alleen ontwikkelingssamenwerking	Frustratie bij deel van DGOS
Belgische belangen en invloed	Gebrek aan onderling vertrouwen
Politieke incidenten en gevoeligheden	Geen constructieve samenwerking
Politieke benoemingen	Bureaupolitiek
<i>Vereisten:</i>	
Partijpolitieke achtergrond	
<i>Belangrijkste documenten:</i>	
Brieven/nota's aan parlement	
<i>Aanwezig bij:</i>	<i>Aanwezig bij:</i>
Minister, kabinet, regeringscommissaris OS bij BTC	DGOS en BTC

Het beheersframe en het beleidsframe zijn de twee belangrijkste frames die tegenover elkaar staan in de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking, vanuit Brussel gezien. Vanuit het beleidsframe zou beleidssturing moeten plaatsvinden die gericht is op de meest effectieve inzet van de middelen uit oogpunt van armoedebestrijding en aansluitend bij de internationale consensus. Dergelijke beleidssturing op outputs ontbreekt echter. In plaats daarvan is er vanuit het beheersframe sturing op inputs die gericht is op het niveau van de concrete projecten (micromanagement). Daarnaast speelt ook het politiek frame een belangrijke rol in de besluitvorming, onder meer bij de selectie van partnerlanden en projecten binnen die landen. Het cultureel frame speelt op de achtergrond ook een rol, met

name in de relatie tussen DGOS en BTC en de percepties die men van elkaar heeft. Beide frames bieden aanvullende verklaringen bij de analyse van het huidige functioneren van de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking.

100 % gerecycleerd papier, gebleekt zonder chloor