



KONINKRIJK BELGIË

Federale Overheidsdienst

Buitenlandse Zaken,

Buitenlandse Handel en

Ontwikkelingssamenwerking

Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie 2011



Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie - 2011

Uitgevoerd door
het **consortium Particip-ADE**



Syntheseverslag Februari 2012

De Dienst Bijzondere Evaluatie verzekert de conformiteit van dit evaluatieverslag met het bestek. De evaluatie werd begeleid door een stuurcomité in Brussel.

De meningen in dit document zijn gestaafde meningen van de auteurs, doch reflecteren niet noodzakelijk de positie van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

© FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

December 2012

Grafische vormgeving: Sandra Fernandez Bernardo, Dienst Communicatie FOD

Drukwerk: Drukkerij FOD

Coverfoto © particip

Evaluatie nr: S4/2011/02

Wettelijk depot: 0218/2012/16

Dit document is beschikbaar in pdf-formaat in het Nederlands, het Frans en het Engels,
op de website
<http://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Ontwikkelingssamenwerking/Evaluatie/> ,
of bij de Dienst Bijzondere Evaluatie.

Inhoud

Inhoud	1
Lijst afkortingen	3
Lijst van de geëvalueerde projecten.....	5
Voorwoord	9
Samenvatting	11
1. Inleiding.....	19
1.1 Achtergrond van de evaluatie	19
1.2 Domein en doelstelling van de evaluatie	19
1.3 Methodologie	20
1.4 Verloop van de evaluatie.....	21
1.5 Uitdagingen en aanpak van de evaluatie	22
1.6 Structuur van het rapport	24
2. Analyse per evaluatiecriterium	25
2.1 Overzicht van de verschillende scores per criterium.....	25
2.2 Relevantie.....	25
2.3 Doeltreffendheid	28
2.4 Efficiëntie.....	32
2.5 Duurzaamheid	35
2.6 Horizontale thema's	38
3. Analyse per sector en in fragiele landen	43
3.1 Analyse per sector	43
3.2 Performantie binnen fragiele landen	49
4. Analyse van de projectcyclus.....	51
4.1 Periode vóór de formulering	51
4.2 Formulering.....	52
4.3 De uitvoering van de projecten	54
4.4 Monitoring en evaluatie van het project	57
5. Structurele aspecten	63
5.1 Lokale partner	63
5.2 Relaties BTC-Ambassade.....	64
6. Conclusies en aanbevelingen	67
6.1 Conclusies.....	67
6.2 Aanbevelingen op basis van de analyse van de evaluatiecriteria.....	70
6.3 Aanbevelingen met betrekking tot 6 specifieke aspecten	71

Annex 1: Lijst van geëvalueerde projecten - Evaluatoren - Timing	77
Annex 2: Evaluatiekader BTC.....	83
Annex 3: Lijst van scores die toegekend werden aan de projecten op basis van het evaluatiekader	91
Annex 4: Lijst van de personen ontmoet in het kader van de voorbereiding van het syntheserapport	95
Management response BTC.....	97

Lijst afkortingen

BDI	Burundi
BTC	Belgische Technische Coöperatie
CKC	Comité voor Kwaliteitscontrole
DAC	Development Assistance Committee
DGD	Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking
DRC	Democratische Republiek Congo
EST	Departement Sectorale en Technische Expertise
FOD	Federale Overheidsdienst
FR	Formuleringsrapport
GLOS	Gemengde Lokale Overlegstructuur
ISP	Indicatief Samenwerkingsprogramma
LK	Logisch Kader
MAR	Marokko
MIS	Management Informatie Systeem
MLI	Mali
OVI	Objectief Verifieerbare Indicatoren
RWA	Rwanda
S4	Dienst Bijzondere Evaluatie
SEN	Senegal
SMART	Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time bound
SO	Specifiek Objectief
TA (I of N)	Technische Assistent (Internationaal of Nationaal)
TFD	Technische en Financieel Dossier
TFP	Technische en Financiële Partners
UGA	Oeganda
VIE	Vietnam

Lijst van de geëvalueerde projecten

Afkortingen die in de tekst gebruikt worden	Titel van het project	Land	Budget €	Code DGD	Code BTC	Nummer van het evaluatierapport
ALG-TAM 1	Projet intégré de santé publique à Tamanrasset (TAM I)	Algerije	2.778.211	19608/11	ALG0400911	EF-22-ALG-TAM1
ALG-TAM 2	Extension du Projet intégré de santé publique dans le wilaya de Tamanrasset II	Algerije	2.221.789	3002445	ALG0601711	EF24-ALG-TAM II
ALG- ATCFME	Appui technique aux centres de formation et de perfectionnement aux métiers de l'eau	Algerije	2.924.858	19604/11	ALG0400811	EF-28-ALG-ATCFME
BDI-APFP	Appui ponctuel au fonctionnement du Parlement du Burundi	Burundi	1.000.000	3001963 en 19699/11	BDI0401911	EF-06-BDI-APFP
BDI-PAI-ISABU	Appui Institutionnel à l'Institut des Sciences Agronomiques du Burundi (ISABU)	Burundi	3.000.000	3004517	BDI0704311	EF-12-BDI-PAI-ISABU
BDI-HPRC	Appui à la réhabilitation de l'hôpital Prince Régent Charles	Burundi	4.000.000	3004245	BDI0703611	EF-11-BDI-HPRC
BDI-RAFS	Appui et relance du secteur semencier au Burundi	Burundi	3.000.000	3002769	BDI0603011	EF-13-BDI-RAFS
MLI-EA_PADSS	Appui en expertise au Programme d'appui au Développement socio-sanitaire EA-PADSS	Mali	420.000	3007616	MLI0903011	EF-15-MLI-EA-PADSS
MAR-EMF	Espace multifonctionnel des femmes	Marokko	912.000	19428/11	MOR/02/06P	EF-04-MAR-EMF
NIG-PHVP	Appui au Programme d'Hydrauliques et Pastorale dans la Région de Dosso (PHVP)	Niger	7.944.934	19736/11	NER0501611	EF-05-NIG-PHVP

Afkortingen die in de tekst gebruikt worden	Titel van het project	Land	Budget €	Code DGD	Code BTC	Nummer van het evaluatierapport
UG-Gulu	The Rehabilitation and Expansion of Sir Samuel Baker School in Gulu District	Oeganda	1.525.810	3003195	UGA0601111	EF-08-UG-Gulu
PER-DEVIDA	Programme de Prévention de la Consommation de Drogues et de Réhabilitation des Toxicomanes Phase II – DEVIDA	Peru	2.300.891	3003295	PER0601111	EF-17-PER-DEVIDA
RDC-Kalémie	Appui au désensablement du Port de Kalemie	DRC	450.000	3004568	RDC0812411	EF-23-RDC-Kalémie
RDC-PREPICO2	Programme d'entretien et de réhabilitation des routes de dessertes agricoles II - (Bandundu)-PREPICO 2	DRC	11.000.000	3004506	RDC0711211	EF-19-RDC-PREPICO 2
RDC-AP of RDC-PASREG	Appui au système législatif en RDC: volet assemblées provinciales	DRC	1.600.000	3004380	RDC0708612	EF-09-RDC-AP
RDC- CFU ou Chemins de fer	Remise en Etat du Chemin de Fer Urbain et Amélioration de la Mobilité à Kinshasa	DRC	7.000.000	3004368	RDC0709011	EF-31-RDC-Chemins de Fer
RDC-AEP	Programme pilote de réhabilitation et de développement des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement en RDC - AEP	DRC	5.065.910	3000520	RDC0504311	EF-14-RDC-AEP
RWA-Santé Mentale	Appui au programme national de santé mentale – phase II	Rwanda	2.710.575	3002177 - 18345/12	RWA0403112	EF-07-RWA-Santé Mentale
RWA-Hôpital Bushenge	Reconstruction de l'hôpital de Bushenge - phase II	Rwanda	1.800.000	3006079	RWA0806112	EF-18-RWA-Bushenge
RWA-EPRER	Accès à l'électricité pour les populations rurales à travers les énergies renouvelables	Rwanda	17.532.659	3004548	RWA0705511	EF-26-RWA-EPRER

Afkortingen die in de tekst gebruikt worden	Titel van het project	Land	Budget €	Code DGD	Code BTC	Nummer van het evaluatierapport
RWA-UNR-CHUB ou PAIFDS	Programme d'appui aux infrastructures de formation dans le domaine de la santé à l'Université Nationale du Rwanda (PAIFDS)	Rwanda	2.111.211	3002762	RWA0604611	EF-10-RWA-UNR-CHUB
RWA-UNR-CHUB ou PAIFDS	Programme d'appui aux infrastructures de formation dans le domaine de la santé à l'UNR du Rwanda – Appui supplémentaire	Rwanda	3.631.748	3003167	RWA0604612	EF-10-RW-UNR-CHUB
RWA-IPM	Développement des systèmes de lutte intégrée contre les maladies et ravageurs de cultures (IPM)	Rwanda	2.850.000	3003104	RWA0604811	EF-27-RWA-IPM
RWA- R&T	Amélioration de l'accès paysan au matériel de plantation de qualité pour racines, tubercules et espèces fruitières R & T	Rwanda	2.850.000	3003085	RWA0604711	EF-25-RWA-R&T
RWA-PAREF	Appui à la reforestation au RWA (PAREF I)	Rwanda	3.000.000	3003082	RWA0604311	EF-16-RWA-PAREF
SEN-REMEC	Appui au Réseau des Mutuelles d'Epargne et de Crédit des Niayes (REMEC-NIAYES)	Senegal	500.000	3002497	SEN0601311	EF-20-SEN-REMEC
TAN-ICD	The construction and enhancement of Inland Container Stations in Ilala, Shinyanga and Mwanza South	Tanzania	2.025.585	3000524/11	TAN0401411	EF-21-TAN-ICD
TAN-BIP1	Development and Improvement of Processing, Packing and Marketing of Beewax and other Bee products in Tanzania	Tanzania	1.564.140	20022/11	TAN0401311	EF-01-Tanz-BIP1

Afkortingen die in de tekst gebruikt worden	Titel van het project	Land	Budget €	Code DGD	Code BTC	Nummer van het evaluatierapport
VIE-TIR	Strengthening the Textile and Research institute's capacity of conducting research, training and experimental development of textile techniques, phase II	Vietnam	1.000.000	3004014	VIE0402911	EF-30-VIE-TRI
VIE-IP	Construction of an irrigation network and reservoir to increase the agricultural production in Ninh Phuoc district, Ninh Thuan province	Vietnam	2.940.000	3002773	VIE0402111	EF-03-VIE-IP
VIE-PARROC	Public administration reform and roll out of the comprehensive poverty reduction and growth strategy (CPRGS) in Hau Giang province, phase 2 (PARROC)	Vietnam	2.500.000	3001776	VIE0403011	EF-29-VIE-PARROC
VIE-VBTF	Vietnam – Belgium training facilities	Vietnam	1.000.000	3000475	VIE0402711	EF-02-VIE-VBTF
	Totaal Budget:		105.160.321 €			

Voorwoord

Dit syntheserapport is gebaseerd op de evaluatie van 32 projecten die uitgevoerd werden door BTC tussen 2004 en 2008, onder het 3de beheerscontract BTC-DGD. De evaluaties op het terrein hadden plaats tussen augustus en december 2011 maar hadden betrekking op feiten en documenten van de hele periode.

Het is belangrijk om te onderlijnen dat tijdens de periode 2004-2011 belangrijke evoluties plaatsvonden in de ontwikkelingssamenwerking, onder meer door de Verklaring van Parijs. Het medebeheer, het resultaatgerichte beheer en de programmatische aanpak hebben aan belang gewonnen en werden sterk ontwikkeld. In de partnerlanden werd de decentralisatie versterkt. Deze tendenzen hebben geleidelijk aan de uitvoering van de projecten beïnvloed.

Het was niet altijd mogelijk om deze evoluties duidelijk vast te leggen binnen deze evaluatie op basis van de feiten en observaties uit het verleden.

Samenvatting

1. Inleiding

De doelstelling van de evaluatie 2011 «Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC» is rekenschap te geven van de behaalde resultaten door de evaluatie van 32 projecten die in eindfase zijn in 12 landen. Het totale budget van deze projecten bedraagt 105 miljoen euro.

De methodologie is geïnspireerd op de "Results Oriented Monitoring" methodologie (ROM) van de Europese Commissie. Het evaluatiekader omvat de relevantie, de doeltreffendheid, de efficiëntie en de duurzaamheid, alsook de horizontale thema's gender, leefmilieu en goed bestuur. Scores A, B, C, of D worden gegeven voor elk criteria en elke specifieke vraag.

Ondanks de korte duur van de terreinmissies (5 à 7 dagen), hebben de evaluatoren toch voldoende vaststellingen kunnen doen over de situatie van de projecten en de specifieke vragen kunnen analyseren om te komen tot een appreciatie van de projecten en de prestaties van BTC. De vaststellingen van deze 32 evaluaties laten toe om conclusies en aanbevelingen te maken rond de prestaties van BTC.

2. Analyse per evaluatiecriterium

	Relevantie	Doeltreffendheid	Efficiëntie	Duurzaamheid	Gender	Leefmilieu	Goed bestuur
Score A	28%	3%	19%	9%	9%	10%	9%
Score B	66%	56%	56%	63%	63%	74%	72%
Score C	6%	38%	22%	28%	28%	16%	19%
Score D	0%	3%	3%	0%	0%	0%	0%

Relevantie 94 % van de 32 projecten hadden scores 'A' of 'B' en zijn goed geïntegreerd in de ontwikkelingspolitiek en sectorstrategieën van het partnerland en in de strategische nota's van België. Ze beantwoorden duidelijk aan de behoeften van de begunstigden. Deze relevantie kan wijzigen in de loop van het project, door wijzigingen in de lokale politiek of door interventies van andere donoren of actoren.

Verschillende interventielogica's bleken weinig realistisch of haalbaar en onderschatten de tijd nodig voor het opstarten en het uitvoeren van het project (onder meer de tijd nodig voor overheidsopdrachten en recrutering van technische assistenten) of onderschatten de prijsverhogingen.

Doeltreffendheid De doeltreffendheid is moeilijk te analyseren omwille van het gebrek aan SMART indicatoren en baselines in verschillende projecten. Slechts 59% van de projecten heeft 'A' of 'B' scores. De doeltreffendheid is meestal goed wanneer het project het geheel van haar activiteiten heeft kunnen realiseren binnen de voorziene tijd en budget. In verschillende projecten is men er echter niet in geslaagd om essentiële activiteiten uit te voeren tijdens de duurtijd van het project of binnen het budget. In twee gevallen zijn de specifieke doelstellingen helemaal niet bereikt.

De meerderheid van de projecten werd vooral beheerd in functie van de activiteiten die uitgevoerd moesten worden (scores 'A' en 'B' in 59% van de projecten) en minder in functie van de te behalen resultaten. BTC en de Gemengde Lokale Overlegstructuur (GLOS) zijn er dikwijls niet in geslaagd om een ongelukkige situatie in de loop van het project te herstellen. In die gevallen was er een gebrek aan strategische sturing.

Efficiëntie Drie kwart van de projecten hebben scores 'A' of 'B' voor efficiëntie. Een groot aantal projecten (41%) liep wel belangrijke vertragingen op. In 22 van de 32 projecten was er een verlenging nodig.

BTC heeft de middelen efficiënt beheerd (82% met scores 'A' of 'B'). De uitvoering en de interne organisatie van de projecten hebben weinig problemen gesteld. De competentie en motivatie van de projectteams dienen onderstreept te worden alsook de bijdrage van de internationale en nationale technische assistentie. In de meeste projecten volgde de GLOS het project op, maar met meer aandacht voor de financiële aspecten en de activiteiten eerder dan voor de strategische oriëntatie van het project, waardoor ze niet altijd belangrijke problemen hebben kunnen oplossen.

Duurzaamheid Slechts 72% van de projecten heeft scores 'A' of 'B'. De institutionele duurzaamheid is gunstig, vooral als de partner sinds het begin bij het project betrokken is. De financiële duurzaamheid is zwakker en er werden weinig inspanningen geleverd op dit vlak. De begunstigden hebben zich de resultaten van de projecten meestal toegeëigend.

Horizontale thema's De gender aanpak is zwak ontwikkeld ondanks het feit dat een groot deel van de projecten zich tot een vrouwelijk publiek richtten of het project werkte rond thema's die belangrijk zijn voor vrouwen. De ecologische dimensie is in verschillende mate gerealiseerd, maar er zijn weinig innovaties. Op het vlak van goed bestuur, werden geen gevallen van corruptie vastgesteld. Er gebeurden inspanningen om de administratieve en financiële procedures te laten respecteren, maar er waren minder inspanningen op het vlak van participatie van de begunstigden en transparantie.

3. Analyse per sector en per (fragiel) land

Sectoren

- De kwaliteit van de werken in de infrastructuurprojecten was aanvaardbaar, maar er waren vertragingen onder meer door de overheidsopdrachten. De duur van enkele projecten was te kort, en deze zijn er niet in geslaagd om de gebouwen te beëindigen en de uitrusting te leveren door vertragingen en beperkt budget (onder meer door prijsverhogingen).

- De landbouwprojecten waren vooral gericht op basisproducten en waren goed geïntegreerd in de lokale partnerstructuren. Ondanks het belang van vrouwen in de landbouw was de gender dimensie weinig ontwikkeld.
- De 'Goed bestuur' projecten waren pertinent, maar de timing was niet altijd aangepast aan het ritme van de verkiezingen/mandaten.

Fragiele landen

Ondanks de moeilijke werkomstandigheden in die landen (DRC en Burundi), verschilde de performantie van de projecten niet wezenlijk van die van meer ontwikkelde landen. De efficiëntie van de projecten werd wel belemmerd door de zwakke capaciteiten van de partnerorganisaties en de afwezigheid van leiderschap binnen de regering. Door hun afstemming op de Verklaring van Parijs hebben de Belgische Coöperatie en BTC zich geëngageerd om hun ritme en werkmethodes aan te passen aan die van hun partners.

4. Analyse volgens de projectcyclus

Voor de formulering Bij verscheidene projecten verliep er veel tijd tussen de identificatie en de formulering waardoor competent personeel van vorige projecten vertrok en er nieuwe dynamieken waren bij de partners en begunstigden.

Formulering BTC besteedt veel aandacht aan deze fase. De rapporten bevatten een goede contextuele analyse en beschrijving van de activiteiten. In verscheidene projecten is de specifieke doelstelling te ambitieus in vergelijking met het beschikbare budget. De institutionele analyse en de analyse van de risico's zijn erg zwak alsook voorstellen om mogelijke problemen te beperken. De partnerlanden zijn weinig betrokken bij de keuzes en concrete beslissingen rond de formulering.

De kwaliteit van de logische kaders is onvoldoende en ze worden niet gebruikt als beheersinstrument. De objectief verifieerbare indicatoren (OVI) zijn niet altijd gekwantificeerd of SMART wat de evaluatie van de doeltreffendheid bemoeilijkt. In vele projecten is er geen baseline.

4.1 Uitvoering

Opstartfase Deze neemt meestal meer tijd in dan voorzien door de recrutering van de technische assistenten, het opstellen van de baseline en andere studies.

Verloop van het project De projecten zijn meestal geïntegreerd in de structuren van de partners en hun directeur wordt medebeheerder samen met een vertegenwoordiger van BTC. Het personeel van de partner voert een groot deel van de activiteiten uit en hun competenties worden versterkt door vorming of coaching door de technische assistenten.

Overheidsopdrachten België sluit zich sterk aan bij de nationale procedures voor overheidsopdrachten in het kader van de Verklaring van Parijs, wat erg gewaardeerd wordt. Toch leidt de toepassing van nationale én Belgische procedures tot bijkomende vertragingen.

Administratief en financieel beheer Deze procedures zijn zwaar en de TAs (nationaal en internationaal) besteden hier een belangrijk deel van hun tijd aan, in plaats van de lokale teams inhoudelijk te begeleiden. Verschillende projecten hebben een erg laag uitgavenniveau in de eerste jaren door een trage opstart en zware

procedures voor overheidsopdrachten. In de laatste fase, voor het einde van het project, realiseren de projecten dan snel de overblijvende activiteiten en budget, met duidelijke risico's voor de kwaliteit van de realisaties en zwakke begeleiding van de begunstigden.

Technische assistentie De internationale en nationale technische assistenten (ITA - NTA) dragen veel bij tot het welslagen van de projecten onder meer door ondersteuning op technisch vlak en op het vlak van het beheer van de projecten. Ze stimuleren ook dikwijls de strategische reflectie.

4.2 Monitoring-Evaluatie van projecten

Opvolgingssysteem De meeste projecten hebben geen systeem dat toelaat om de evolutie van de behaalde resultaten op te volgen. De systemen blijven beperkt tot het opvolgen van de activiteiten en uitgaven, zonder baseline en gekwantificeerde indicatoren. De rapporten zijn beknopt en beschrijven de gerealiseerde versus voorziene activiteiten en budgetten maar beschrijven nog weinig de problemen en uitdagingen van de projecten. BTC besteedt veel aandacht aan de financiële dynamiek «vastlegging - uitgave» en er is een sterke druk op de controle van de uitgaven en hun rechtvaardiging. De begeleiding door het departement Technische en Sectorale Expertise was eerder beperkt, maar speelde toch een belangrijke rol in het succes van enkele projecten

GLOS De GLOS is meestal wel dynamisch, maar relatief formalistisch. Verscheidene GLOSsen hebben structurerende beslissingen genomen rond de projectuitvoering, maar in heel veel andere projecten zijn de GLOSsen er niet in geslaagd om het project tijdig te reoriënteren bij moeilijkheden of nieuwe opportuniteiten, wat het effect van het project sterk beperkt heeft.

4.3 Strategische opvolging van de projecten

In één derde van de projecten was er een gebrekkige aanpassing van de projectstrategie na moeilijkheden of wijzigingen in de context. Het strategische overleg was dus onvoldoende om de specifieke doelstellingen optimaal te bereiken. In vele gevallen had de donor moeten betrokken worden bij belangrijke aanpassingen in de logische kaders of budgetten. In andere gevallen had een meer politieke interventie van de Belgische Coöperatie het mogelijk gemaakt om de specifieke doelstellingen sneller of beter te bereiken.

Tussentijdse evaluatie Deze zijn interessante inspanningen en cruciaal voor het remediëren van moeilijke situaties, maar werden niet in alle projecten uitgevoerd (bv. wanneer nog slechts weinig activiteiten werden uitgevoerd of de uitgaven laag waren).

Eindevaluatie en -rapport Deze evaluaties die werden uitgeschreven en goedgekeurd door BTC, waren in het algemeen van aanvaardbare kwaliteit. Wel werd de performantie van BTC en van haar technische assistenten weinig of niet geëvalueerd.

Verlenging Van de 32 projecten werden er 22 verlengd met maximum 1 jaar, wat toeliet om de werken te beëindigen of het budget te heroriënteren naar pertinente activiteiten na veranderingen in de context van de projecten. De verlenging van 1 jaar bleek niet altijd voldoende.

5. Structurele aspecten

5.1 Relatie met de lokale partner

Medebeheer Het dubbele systeem van medebeheer en 'regie' maakt het voor BTC mogelijk om zich in te schakelen in de aanbevelingen van de Verklaring van Parijs en toch een bepaalde vrijheid te hebben om middelen te mobiliseren onder 'regie' (technische assistentie en evaluaties). Het systeem van medebeheer kan wel nog verbeterd worden.

Financiële en administratieve procedures van het partnerland BTC aligneert zich maximaal op de procedures van het partnerland, maar heeft geen vat op de stevigheid en snelheid van deze procedures. Het volgen van de procedures voor overheidsopdrachten betekent in de praktijk dat een groot aantal stappen dient gevolgd te worden. BTC wordt zelf onderworpen aan strenge administratieve en financiële controles vanwege het Belgische Rekenhof, maar heeft niet altijd de mogelijkheid om eenzelfde striktheid op te leggen aan de partners.

Institutionele versterking Zulke institutionele versterking van de lokale partners neemt terecht steeds meer een belangrijke plaats in door specifieke projecten, technische assistentie en de vorming van het personeel van de partner. (op technisch niveau en op beheersniveau) naast bepaalde investeringen.

5.2 Relaties BTC - Ambassade

De strenge scheiding tussen de rol van BTC en die van de attachés van DGD zoals vastgelegd in het 3de beheerscontract, biedt onvoldoende garantie voor het goede verloop van de projecten die in dat kader uitgevoerd werden. In verscheidene projecten kon BTC onvoldoende gewicht in de schaal leggen om de specifieke doelstellingen te laten respecteren door het geheel van de partners en om alle condities te verzekeren voor een optimale uitvoering.

6. Conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen werden georganiseerd rond 6 thema's.

6.1 Voorbereiding van het project

De evaluatoren bevelen aan om bij de formulering meer aandacht te besteden aan de volgende sleutelementen (1) realistische specifieke doelstellingen in functie van het budget en vice versa (2) de werkelijke tijd nodig voor de opstart en uitvoering van het project (3) een realistisch budget dat rekening houdt met prijsverhogingen (4) een analyse van de risico's die de performantie van het project kunnen beïnvloeden en (5) voorstellen tot maatregelen om die risico's te beperken. De formulering moet ook de interventiemodaliteiten vastleggen en de opvolging van de terreinacties. De duurtijd tussen de identificatie en de formulering en tussen deze laatste en de opstart moet maximaal ingekort worden.

6.2 Uitvoering

De aspecten die dienen versterkt te worden betreffen:

- Het beperken van de duur van de opstartfase;
- Het aanpassen van de modaliteiten aan de institutionele context, meer bepaald het belang van verschillende actoren;
- Het verderzetten van de inspanningen om zich af te stemmen op de procedures voor overheidsopdrachten van de partners;
- Het aanpassen van de administratieve en financiële procedures aan de institutionele capaciteiten van de landen en partners in de fragiele landen;
- Het ter beschikking stellen van een meer technische en specifieke expertise aangepast aan het project of beroep te doen op tijdelijke technische assistentie;
- De begeleiding door het departement EST;
- De reflectie over de manier waarop e specifieke bijdrage van BTC aan het slagen van het project kan geëvalueerd worden in een context van multi-actoren waarbij de verantwoordelijkheid van BTC ligt bij de uitvoering van inspanningen om de partner te begeleiden met het oog op het garanderen van het succes van het project.

6.3 Opvolging van de verwachte resultaten

De evaluatoren stellen voor om de inspanningen te versterken om een **resultaatsgericht opvolgingssysteem** op te zetten alsook een **systeem voor kwaliteitsbeheer**. De OVI van de logische kaders moeten SMART en gekwantificeerd zijn. In de loop van het project dienen de logische kaders aangepast te worden in functie van de beslissingen van de GLOS. De opvolging van de risico's en van de werking van de technische assistenten moet opgenomen worden in het monitoringsysteem.

De GLOS blijft de meest aangewezen structuur voor de **strategische opvolging van het project**. DGD dient bij deze strategische opvolging en sturing betrokken te worden.

6.4 Heroriëntering van het project na belangrijke moeilijkheden

Gezien het feit dat in één derde van de projecten onvoorziene gebeurtenissen of risico's de uitvoering negatief beïnvloed hebben, dient de **reactiviteit van BTC en haar partners verbeterd te worden**. BTC moet sneller reageren in overleg met de partners. Problemen dienen snel geïdentificeerd te worden en beslissingen sneller genomen om de projecten terug 'op de rails' te krijgen. Het betreft een duidelijke verantwoordelijkheid van beide partners in het systeem van medebeheer. De **tussentijdse-evaluaties** hebben een signaalfunctie die systematisch in de projecten dient geïntegreerd te worden.

6.5 Relaties met de lokale partners

De evaluatoren bevelen aan om de inspanningen rond het medebeheer verder te zetten alsook de responsabilisering van de partners rond de striktheid bij het uitvoeren van het project en de institutionele ondersteuning van de partners.

6.6 De relatie tussen DGD en BTC rond strategische sturing

DGD – vooral via de attachés - en BTC – vooral via het departement EST en de nationale kantoren – moeten meer begaan zijn met strategische sturing. Het is daarom nodig dat de attachés een strategische (en geen operationele) opvolging van het project kunnen doen. De evaluatoren stellen daarom voor om de samenwerking tussen de 2 organisaties (in Brussel en op het terrein) te verbeteren met het oog op het optimaliseren van het ontwikkelingsproces en de projectcyclus, meer bepaald in de fragiele landen en voor erg gepolitiseerde projecten.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond van de evaluatie ¹

De Directie Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGD) van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking onderhandelt met het partnerland een Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP) voor een periode van 4 jaar.

De identificatie van de interventies die in de ISP werden weerhouden gebeurde door de partnerlanden in samenwerking met de attachés die DGD vertegenwoordigen op het terrein. BTC dat het monopolie heeft voor de uitvoering van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor de formulering van de interventies van de ISP en daarna voor hun uitvoering.

Deze evaluatie 2011 vond plaats in het kader van artikel 17 van de derde beheersovereenkomst tussen de Belgische Staat en BTC. Het is het vijfde en laatste jaar van deze beheersovereenkomst en dus de vijfde evaluatie die in dit kader georganiseerd werd. Tijdens de vier voorgaande evaluaties werden een vijftigtal projecten geëvalueerd op basis van de OESO-DAC criteria (relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, duurzaamheid, impact). Sinds 2009 betrof de evaluatie ook de processen (formulering, monitoring en evaluatie en strategische sturing).

De doelstelling van de vorige evaluaties was vooral om rekenschap te geven aan de Staat van de behaalde resultaten en ook om lessen te trekken uit het verleden.

1.2 Domein en doelstelling van de evaluatie ²

De evaluatie 2011 betreft 32 projecten geselecteerd door de Dienst Bijzondere Evaluatie (S4). De volledige lijst van projecten bevindt zich in bijlage 1. Dit rapport bevat de samenvatting van de 32 evaluatiekaders.

Het totale budget van de 32 projecten bedraagt 105.160.321 € of gemiddeld 3.286.260 € per project. De budgetten zijn vervat tussen 420.000 € en 17.532.659 €. Ter informatie, BTC heeft een portefeuille van 200 projecten in 2010 voor een totale besteding van 218 miljoen euro.

¹ Bijzonder bestek S4/2011/02 p. 15

² Ibidem p. 15

Staal van de interventies	
Aantal landen dat bezocht werd	12
Aantal projecten dat bezocht werd	32
Aantal evaluatiekaders	31 ³
Totaal budget van de projecten (en m€)	€ 105.160.321

De doelstelling van de evaluatie is om rekenschap te geven van de behaalde resultaten. Ze bevat een overzicht van de resultaten per evaluatiecriterium en van de globale performantie van BTC. Het leerproces krijgt in deze evaluatie minder aandacht. Doordat er in de vorige vier evaluaties al veel informatie geproduceerd is die toelaat om lessen te trekken, is het potentieel om nieuwe lessen te trekken relatief beperkt. Dat wil echter niet zeggen dat het leerproces volledig aan de kant geschoven wordt. In de instrumenten die aangereikt worden voor de huidige evaluatie, bestaat de mogelijkheid om te wijzen op interessante praktijken of situaties waaruit geleerd kan worden.

1.3 Methodologie ⁴

De methodologie die voor de huidige evaluatie gebruikt werd, is geïnspireerd op de "Results Oriented Monitoring" methodologie (ROM) van de Europese Commissie. Deze methodologie laat toe om een groot aantal interventies met eenzelfde instrument te beoordelen, de resultaten te kwantificeren en gemakkelijker te verwerken en te vergelijken. Door deze aanpak te volgen wil de Dienst Bijzondere Evaluatie op een eenvoudige en eenduidige manier rekenschap geven over de kwaliteit van de prestatie van BTC.

Terwijl de Europese Commissie de ROM-methodologie toepast tijdens de uitvoering van interventies, werd de methodologie in de huidige evaluatie toegepast op 32 interventies die zich in de eindfase bevinden. De evaluatievragen werden gedeeltelijk aangepast aan de Belgische realiteit en werden toegespitst op de fasen van de interventies waarvoor de BTC verantwoordelijk is (formulering, uitvoering, opvolging en evaluatie). Het resultaat is een evaluatiekader dat in een elektronisch formaat gegoten is met een aantal vragen per criterium. Het evaluatiekader bevindt zich in bijlage 2.

De methodologie omvat de analyse van de relevantie, de doeltreffendheid, de efficiëntie en de duurzaamheid, alsook de horizontale thema's gender, leefmilieu en goed bestuur⁵. Voor elk criterium bevat het evaluatiekader 3 à 4 vragen die elk een score krijgen (A, B, C of D). Een globale score wordt berekend per evaluatiecriterium.

De definitie van de scores is gebaseerd op die van de Europese Commissie⁶. De weging van de scores per vraag is vastgelegd en kan niet gewijzigd worden. De toewijzing van de scores gebeurt op de volgende basis:

³ Evaluatiekader No 10 gaat zowel over het « Programme d'appui aux infrastructures de formation dans le domaine de la santé à l'Université Nationale du Rwanda (PAIFDS) » als over het bijkomende "Appui supplémentaire" project.

⁴ Bijzonder bestek S4/2011/02 p. 16

⁵ De criteria 'impact' en 'synergie/coherentie' werden niet geanalyseerd voor deze evaluatie.

⁶ Gebaseerd op de publicatie « Manuel du ROM - Section III - Modèles et instructions » p 68

- Score A: De situatie wordt beschouwd als erg bevredigend en overstijgt de verwachtingen. Het betreft een potentiële referentie als 'goede praktijk'. De aanbevelingen gaan in de richting van het toepassen van deze goede praktijk op andere interventies.
- Score B: De situatie geeft voldoening. De resultaten zijn behaald, maar er zijn enkele verbeterpunten. De aanbevelingen zijn nuttig, maar niet vitaal voor de interventie.
- Score C: Bepaalde problemen hebben de globale performantie van de interventie beïnvloed en hadden behandeld moeten worden tijdens de uitvoering. Deze problemen hebben geen herziening van de interventiestrategie vereist. Met andere woorden: deze projecten beantwoorden niet aan de verwachtingen.
- Score D: Er zijn belangrijke zwakheden geconstateerd die het falen van de interventie tot gevolg hebben. Belangrijke aanpassingen zijn nodig alsook een herziening van de strategie.

Een aparte nota opgesteld door Particip-ADE "Commentaires spécifiques sur la méthodologie utilisée pour l'étude - Evaluation de la qualité des prestations de la BTC -2011" bevat een analyse van de relevantie van deze methodologie voor dit soort evaluaties en/of voor de opvolging van de projecten door de donoren.

1.4 Verloop van de evaluatie

Een eerste briefing werd door S4 georganiseerd op 4 augustus 2011 met deelname van BTC, vertegenwoordigers van Particip-ADE en de meeste internationale consultants.

De **initiële lijst projecten** (zie Bijzonder bestek) werd herzien door de Dienst Bijzondere Evaluatie begin augustus gezien een aantal van de projecten uit die lijst ondertussen verlengd werden en dus niet meer in de eindfase waren. Enkele projecten rond gezondheid, goed bestuur, sociale economie en infrastructuur werden vervangen door infrastructuurprojecten en projecten in Vietnam. De projecten konden niet vervangen worden door projecten in dezelfde sector omdat deze niet altijd aan de volgende selectiecriteria beantwoordden:

- Projectcyclus: selectie van interventies in de eindfase namelijk projecten die een einde namen in 2011 (67 projecten)
- Representativiteit van 50 % van de fondsen (33 interventies).
- Het staal moet zo veel mogelijk partnerlanden bevatten
- Interventies die in het staal zaten maar die al geëvalueerd waren in het kader van de huidige evaluatiereeks (2007-2010), werden uit het staal gehaald en vervangen door andere, willekeurig gekozen interventies in hetzelfde land of in een ander land.
- Het staal beperkt zich tot de 'klassieke' projecten. Andere samenwerkingsmodaliteiten zoals budgethulp werden niet weerhouden omdat de gebruikte methodologie hier niet geschikt voor is.

Het Particip-ADE team werd aangepast in functie van deze nieuwe projectenlijst.

De volgende 4 projecten werden geëvalueerd tijdens de pilootfase:

Land	Project	Code DGD	Code CTB
Tanzania	Development and Improvement of Processing, Packing and Marketing of Beewax and other Bee products in Tanzania	20022/11	TAN0401311
Vietnam	Vietnam – Belgium training facilities	3000475	VIE0402711
Vietnam	Construction of an irrigation network and reservoir to increase the agricultural production in Ninh Phuoc district, Ninh Thuan province	3002773	VIE0402111
Marokko	Espace multifonctionnel des femmes	19428/11	MOR/02/06P

Een tweede vergadering werd georganiseerd op 20 september 2011 op basis van het inceptierapport. De doelstelling van die vergadering was het overlopen van het evaluatiekader met het oog op verbeteringen na de eerste terreinevaluaties.

De Dienst Bijzondere Evaluatie en Particip-ADE gingen akkoord met enkele wijzigingen in het evaluatiekader onder meer:

- Betreffende de gebruikte terminologie, vroeg S4 om de OESO terminologie te gebruiken zoals toegepast door DGD. De resultaatketen betreft aldus: input - activiteiten - output - outcome. In het logische kader komt "output" overeen met "resultaat" terwijl "outcome" overeenkomt met "specifieke doelstelling" en "impact" overeenkomt met "algemeen objectief". De term «resultaat» kan aanleiding geven tot verwarring omdat dit woord gebruikt wordt als algemene term die zowel output, outcome en impact omvat. Daarom stelt S4 voor om het woord "output" te gebruiken in plaats van "resultaat".
- Om de externe factoren te bepalen die een invloed hebben op de prestatie van BTC, is beslist om onderaan de pagina voor elke criterium van het evaluatiekader een vraag toe te voegen « Zijn er externe factoren die een positieve of negatieve invloed hadden op de prestaties van BTC? Welke?»⁷.

Om de coherentie te garanderen tussen de scores gegeven door de verschillende evaluatoren werden alle evaluatiekaders herlezen door een comité voor kwaliteitscontrole. Hoewel de evaluatievragen voor 'Doeltreffendheid' en 'Efficiëntie' zowel betrekking hebben op het monitoringsysteem als op de werkelijke realisaties, werd de score toch vooral gegeven op basis van de werkelijke vaststellingen en beschikbare informatie.

1.5 Uitdagingen en aanpak van de evaluatie

Ondanks de beperkte duur van de verschillende terreinmissies (5 à 7 dagen) was het mogelijk om door intensieve contacten, de lezing van alle beschikbare documenten en de triangulering van de informatie bekomen tijdens de gesprekken een overzicht

⁷ Het voorstel van het evaluatieteam om te werken met een dubbele score - voor het project en voor BTC - werd niet aanvaard door S4.

te krijgen van de situatie te krijgen en de evaluatie te richten op de specifieke vragen van het evaluatiekader. De evaluatoren konden zich een oordeel te vormen over de projecten en de prestaties van BTC en haar partners - volgens de standaardcriteria van de evaluatie. Ook de oorzaken van de mislukkingen en successen van elk project konden geanalyseerd worden, zonder gedetailleerde analyse van de specifieke onderliggende oorzaken. Voor het syntheserapport is het daarom belangrijk om de domeinen te identificeren waar de performantie van BTC verbeterd kan worden en aanbevelingen te doen in die zin.

De bedoeling van dit syntheserapport is echter niet om de vaststellingen van de 32 projecten te veralgemenen naar de hele portefeuille van BTC, maar wel om conclusies en lessen te trekken uit deze groep projecten. Er wordt dus geen synthese van de resultaten gemaakt op basis van een statistische representativiteit, maar pertinente situaties worden geïdentificeerd. De 32 projecten zijn niet noodzakelijk representatief voor het geheel van projecten van BTC. Er is allicht een oververtegenwoordiging van de projecten in Centraal Afrika en van infrastructuurprojecten en een ondervertegenwoordiging van de projecten in Latijns Amerika⁸. Bovendien is het mogelijk dat de optie om projecten te evalueren die in 2011 ten einde liepen geleid heeft tot een oververtegenwoordiging van projecten die hun doel bereikt hebben (eventueel na een verlenging).

In zoverre mogelijk hebben de evaluatoren een onderscheid gemaakt tussen de prestaties van BTC, van haar partners en van DGD en hebben ze rekening gehouden met de verdeling van verantwoordelijkheid tussen de partners. De evaluatoren hebben eveneens met de evolutie in de werkomgeving in aanmerking genomen, voornamelijk het feit dat verschillende aspecten in belang toenamen gedurende de periode die geëvalueerd werd zoals de versterking van de capaciteiten van de partners, het resultaatgericht beheer, de programmatische aanpak.

De analyse betreft niet het interne functioneren van BTC, noch in Brussel of op het terrein. Het evaluatieteam heeft wel contacten gehad met BTC in het kader van de voorbereiding van de evaluatiemissies en de teamleider heeft enkele gesprekken gehad met de verantwoordelijken van de verschillende diensten op BTC in verband met de interne werking (organisatie van de projectformuleringen, de taakverdeling tussen Brussel en de lokale vertegenwoordigingen, de rol van het Departement Sectorale en Thematische Expertise,...)⁹. Door de evaluatie van de projecten, hebben de evaluatoren wel vaststellingen gedaan over de interne werking in zoverre deze werking een invloed had op de kwaliteit van de projecten van BTC en al dan niet bijdroeg tot de realisatie van de projecten.

De conclusies en aanbevelingen over de uitvoering van de projecten zijn gebaseerd op de situatie zoals ze vastgesteld werd bij de evaluatie en laten toe om het behalen van de resultaten te verklaren. De evaluatoren werden op de hoogte gebracht dat BTC inspanningen deed op het vlak van de rapportering, het behandelen van de

⁸ Vele projecten in de sectoren 'Gezondheid' en 'Educatie' bevatten vooral infrastructuurwerken. Het was dus niet mogelijk om de sectorale samenstelling van de groep geëvalueerde projecten (op basis van de aard van de activiteiten van het project) te vergelijken met de portefeuille van BTC.

De geografische spreiding van de bestedingen van de geëvalueerde projecten kon wel vergeleken worden met de gehele portefeuille van BTC in 2010 en betreft: 69% versus 56% in Centraal Afrika, 17 versus 23% in Noord en West-Afrika, telkens 5% in Oost- en Zuid-Afrika, 2% versus 7% in Latijns Amerika, 7% versus 5% in Azië en geen versus 4% projecten in België.

⁹ Zie bijlage 4

transversale thema's en de risicoanalyse, maar deze nieuwe methodes werden niet geëvalueerd en er is dus geen zekerheid dat de zwakke punten die vastgesteld werden hierdoor verbeterd worden.

Eén van de uitdagingen van de evaluatie betreft het probleem van de attributie zoals onderlijnd door de evaluatie van BTC in 2010: « BTC is een centrale actor in de uitvoering van de bilaterale coöperatie, maar de resultaten en de evaluatie volgens de criteria kan nooit volledig aan BTC toegewezen worden. Er stelt zich dus een probleem van attributie, gezien BTC voor het behalen van resultaten afhankelijk is van een goede samenwerking met de actoren van de partnerlanden, maar ook van een goede samenwerking met de andere actoren van de Belgische coöperatie en vanzelfsprekend de andere actoren van de internationale coöperatie.»

Deze vraagstelling werd steeds relevanter tijdens de geëvalueerde periode gezien de algehele evolutie van de internationale samenwerking, meer bepaald doordat de aanbevelingen van de Verklaring van Parijs in toenemende mate werden toegepast.

1.6 Structuur van het rapport

Het syntheserapport is gestructureerd volgende de volgende assen:

- Analyse per 'evaluatiecriterium (relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en duurzaamheid) en volgens de horizontale thema's (gender, leefmilieu en goed bestuur);
- Analyse per sector (infrastructuur, gezondheid, landbouw, enz.) en per aard van het land (fragiele versus andere landen);
- Analyse volgens de projectcyclus namelijk formulering, uitvoering en evaluatie alsook het monitoring systeem;
- Structurele aspecten (samenwerking met lokale partners en DGD);
- Conclusies en aanbevelingen.

Waarschuwing: Het is belangrijk om te onderlijnen dat, door de aard van deze synthese, bepaalde specifieke conclusies onderling in contradictie lijken te zijn. Dat is een gevolg van het feit dat deze synthese een grote verscheidenheid van projecten betreft en dat een specifiek aspect dat een zwak punt is voor het ene project, een sterk punt kan zijn voor een ander project. Het doel is dus niet om te komen tot conclusies die geldig zijn voor alle 32 projecten, maar wel om de elementen te identificeren die bijgedragen hebben of niet tot de kwaliteit van de prestaties van BTC.

2. Analyse per evaluatiecriterium

Dit deel van de tekst toont eerst de globale scores voor de verschillende criteria en daarna de scores per evaluatievraag. Bijlage 3 bevat de lijst met gedetailleerde scores (per vraag en per criterium) voor elk project. De belangrijkste aspecten van de analyse worden besproken per criterium, alsook de interne en externe factoren. Het hoofdstuk 1 'Analyse volgens de projectcyclus' bevat een gedetailleerde analyse van de verschillende fases van de projectcyclus

2.1 Overzicht van de verschillende scores per criterium

Criteria:	Relevantie	Doeltreffendheid	Efficiëntie	Duurzaamheid
Score a	9	1	6	3
Score b	21	18	18	20
Score c	2	12	7	9
Score d	0	1	1	0

De scores voor 'Relevantie' zijn over het algemeen beter dan de andere scores (94% heeft een score 'A' of 'B'). 'Efficiëntie' (75% met scores 'A' of 'B') heeft betere scores dan 'Doeltreffendheid' (59% idem) en 'Duurzaamheid' (71% idem).

2.2 Relevantie

Relevantie	Globaal	1.1	1.2	1.3
Score a	9	17	12	3
Score b	21	15	18	17
Score c	2	0	2	12
Score d	0	0	0	0

94% van de projecten hebben een score 'A' of 'B' voor dit criterium.

Alle projecten scoren 'A' of 'B' op de vraag "De formulering van de interventie sluit aan bij de ontwikkelingsdoelstellingen en -strategieën van het partnerland" (vraag 1.1) en in de programma's van armoedebestrijding.

Voor het overgrote deel van de projecten "beantwoorden de activiteiten en resultaten die geformuleerd zijn, aan de behoeften van de begunstigden" (vraag 1.2) namelijk 30 van de 32 projecten (of 94%).

Op de 32 projecten, zijn er echter slechts 20 projecten (62%) die een score 'A' of 'B' hebben voor de vraag «De interventielogica is realistisch uitvoerbaar» (vraag 1.3).

2.2.1 Integratie in de ontwikkelingsdoelstellingen en strategieën van het partnerland

De totaliteit van de interventies sloten aan bij de ontwikkelingsdoelstellingen en strategieën van het partnerland (vraag 1.1) en in de programma's voor armoedebestrijding. De projecten kaderden eveneens in de Belgische strategieën.

- *RWA-EPRER Het project 'Electricité rurale' draagt bij tot het realiseren van het 'Vision 2020 Umurenge Program' dat als doelstelling heeft om de capaciteit te brengen op 290 MW (130 MW in 2012), 30% van het land te bestrijken, met 900.000 klanten en om alle gezondheidscentra van elektriciteit te voorzien. Het project sluit aan bij de energiepolicies van Rwanda die voorkeur geeft aan microhydraulische centrales, zonne-energie, alsook de uitbreiding van het netwerk. Het project beantwoordt eveneens aan de Belgische politiek die zich onder meer concentreert op de energiesector. Het project EPRER wordt uitgevoerd in synergie met andere projecten, waarbij gewerkt wordt met dezelfde structuren die versterkt worden. Het project is ook in harmonie met de 'Energy Facility' van de Europese Unie.*

Het feit dat het aantal sectoren voor interventies door de Belgische Coöperatie beperkt is tot 2 à 3 sectoren per land en dat de projecten dikwijls in dezelfde regio's binnen het partnerland georganiseerd worden, heeft bijgedragen tot het verhogen van de relevantie. Toch is er nog een grote diversiteit van de interventies binnen de sectoren.

De evaluatie constateerde dat het beleid en de strategieën van de partnerlanden zo breed geformuleerd zijn, dat alle projecten van de technische en financiële partners (TFP) er onder vallen. Het is daarom quasi onmogelijk om een interventie te formuleren die buiten die nationale politiek valt. Daarom werd rekening gehouden met andere elementen voor de evaluatie van de relevantie zoals de prioriteiten van deze programma's, de prioritaire zones voor een specifieke actie en de modaliteiten van tussenkomst zoals vastgelegd in die strategieën, het belang van decentralisatie¹⁰ of de harmonisatie met andere donoren.

¹⁰ Een belangrijk aspect voor de relevantie van het 'Programme de prévention de la consommation de drogues et de réhabilitation des toxicomanes' (PER-DEVIDA) is het feit dat het project zich inschakelt in het proces van decentralisatie in Peru. Resultaat 3 betreft « Lokale systemen voor preventie en behandeling worden opgezet in de regio's aangepast aan de lokale context ».

Bepaalde externe en interne (binnen het project) gebeurtenissen hebben de relevantie van het project verminderd bij de opstart (e.a. ten gevolge van de grote tijd tussen de formulering en de opstart) of gedurende de looptijd:

- Andere donoren of uitvoerende organisaties (TFP of NGOs) hadden al bepaalde activiteiten uitgevoerd die voorzien waren in het project¹¹;
- Veranderingen in het beleid en de strategie van de nationale regering.

2.2.2 Antwoord aan de behoeften van de doelgroep

In de meerderheid van projecten werden de behoeften van de doelgroep op een participatieve manier geanalyseerd bij de formulering.

- Voor de finale doelgroep (onder meer vrouwen, studenten, parlementariërs, landbouwers, enz.) heeft de analyse van hun noden (via interview en enquêtes) het mogelijk gemaakt om projecten te formuleren die beantwoorden aan diverse noden zoals het verbeteren van het productieapparaat (investeringen en inputs) en het faciliteren van toegang tot sociale diensten (opvoeding, gezondheid, water en sanitatie) en de verbetering van communicatienetwerken (transport enz.);
- Voor de directe begunstigden (partnerorganisaties, hospitalen en scholen,...) hebben de institutionele analyses (sterke en zwakke punten) en de analyse van de context het mogelijk gemaakt om noden te identificeren op het vlak van capaciteitsversterking die bijdraagt tot het verlenen van diensten aan hun klanten alsook op het vlak van de vorming van hun technisch personeel.

In enkele projecten werden ateliers georganiseerd met alle toekomstige stakeholders, zowel directe actoren (bv. de producenten van zaaigoed) als indirecte begunstigden (bv. ouderverenigingen). Enkele projecten zijn er echter niet in geslaagd om een adequaat antwoord te bieden op de noden van hun doelgroep (score C).

2.2.3 Interventiologica

In 62% van de projecten was de interventielogica realistisch en uitvoerbaar wat betekent dat in die projecten de relatie tussen specifieke doelstellingen en resultaten en tussen resultaten en activiteiten coherent is.

Verschuillende evaluaties (38%) vertonen zwakheden op dit vlak:

- **De duurtijd van projecten is te kort** om alle resultaten/outcomes te bereiken onder meer voor bosbouw- en landbouwprojecten of infrastructuurwerken¹²;

¹¹ De relevantie van het project 'Appui Ponctuel au Fonctionnement des Parlements' (BU-APFP) in Burundi is erg verbonden aan de kalender van de verkiezingen en politieke gebeurtenissen. Door vertraging bij het opstarten hadden andere donoren al verschillende activiteiten van het project uitgevoerd en werden de kamerleden pas in het laatste jaar van hun mandaat gevormd (terwijl velen van hen allicht niet herverkozen werden).

- **De interventielogica is te ambitieus** vergeleken met de beschikbare middelen¹³.

In het hoofdstuk 6 'Analyse volgens de projectcyclus' worden de tekortkomingen tijdens de formulering besproken.

2.2.4 Conclusie Relevantie

In het algemeen zijn de scores voor het criterium 'Relevantie' goed, maar de projecten hadden beter rekening dienen te houden met de uitvoeringsmodaliteiten van de partners en de harmonisatie met andere donoren en actoren. De interventielogica's hadden realistischer kunnen zijn wat betreft duurtijd en budget van de interventie.

2.3 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid	Globaal	2.1	2.2	2.3
Score a	1	2	2	1
Score b	18	17	17	18
Score c	12	12	13	12
Score d	1	1	0	1

De scores voor 'Doeltreffendheid' zijn duidelijk minder gunstig dan de scores voor 'Relevantie'. Op de 32 projecten, zijn er 19 (59%) die een score A of B kregen. Het aantal projecten dat niet aan de verwachtingen beantwoordde (score C of D) is redelijk hoog namelijk 13 projecten voor elke vraag.

De vraag «De resultaten op het outputniveau zijn behaald» (vraag 2.1.) en de vraag «De resultaten op outcomeniveau zijn behaald (de specifieke doelstelling)» (vraag 2.2) krijgen beiden een gunstige score in 19 van de 32 projecten (59%).

«BTC heeft de interventie resultaatgericht beheerd» (vraag 2.3) heeft positieve scores in eenzelfde aantal projecten (59%). Voor de score werd niet alleen rekening gehouden met het al dan niet bestaan van een resultaatgericht monitoringsysteem, maar eveneens met de manier waarop BTC het project beheerd heeft in functie van een optimaal resultaat.

¹² Rwanda UNR CHUB et RWA Bushenge: De interventielogica van deze gezondheidsinfrastructuurwerken is correct, maar er werd onvoldoende rekening gehouden met de duurtijd van de overheidsopdrachten.

¹³ Bijvoorbeeld. UGA-Schoolgebouwen in Gulu en RDC-Ontzanding van de haven van Kalémie

2.3.1 Het behalen van de resultaten op outputniveau

De behaalde outputs zijn onder meer de rehabilitatie van scholen en hospitalen, de vorming van het professionelen en parlementariërs, het opstellen van een toekomstplan voor de partnerorganisatie, de vorming van de doelgroep en de versterking van hun organisaties.

- *NIG – PHVP 'Appui au Programme d'Hydrauliques et Pastorale dans la Région de Dosso' waarbij het eerste resultaat "De toegang tot drinkbaar water is verbeterd in de dorpen en pastorale zones van Dosso" duidelijk behaald werd. Het aantal gecementeerde putten en boringen is hoger dan voorzien en het project heeft 119.750 personen bereikt.*
- *Resultaat 2 " De hygiënische condities en sanitatie werd verbeterd" kwam tot stand door de constructie van familiale en openbare latrines. De hygiëne werd verbeterd, maar dit is niet door PHVP gedocumenteerd.*
- *Resultaat 3 betrof de versterking van de lokale competenties namelijk de vorming van gebruikersorganisaties.*
- *Er zijn echter geen indicatoren voor resultaat 4 "Versterking van de technische diensten" hoewel materiaal geleverd werd en lokalen gebouwd voor de departementale zetels.*

Andere projecten slaagden er niet in om bepaalde belangrijke outputs te realiseren omdat een aantal activiteiten, die onontbeerlijk waren voor het succes van het project, niet gerealiseerd werden door een gebrek aan tijd/ budget¹⁴.

2.3.2 Het behalen van de resultaten op outcome niveau (specifieke doelstellingen)

De vraag «De resultaten op outcomeniveau zijn behaald (de specifieke doelstelling)» (vraag 2.2) krijgt een score 'A of B' in slechts 59% van de projecten.

De gerealiseerde outcomes zijn onder meer operationele infrastructuur van goede kwaliteit, de beschikbaarheid van gezondheidsdiensten voor mentale patiënten, een verhoogd aantal studenten, betere toegang tot water, enz.

- *NIG- PHVP Het specifieke objectief van watervoorziening van de bevolking van de dorpen en pastorale zones werd bereikt doordat in 2011 78% van de bevolking (tegenover 69,2% in 2006) toegang heeft tot drinkbaar water.*

Bij de geëvalueerde projecten zijn er enkele die een nieuwe aanpak getest hebben die daarna een invloed heeft gehad op het nationale beleid.

- *RWA-IPM - Op voorstel van de laatste vergadering van de GLOS van het project 'Développement des systèmes de lutte intégrée contre les maladies et ravageurs des cultures (IPM)' werd de Farmer Field Schools (FFS) dynamiek, ontwikkeld door het project, geïntegreerd in het actieplan van de Rwanda Agriculture Board en diens budget en binnen MINAGRI.*

¹⁴ VIE-IPM or Uganda - Gulu

2.3.3 Interne en externe factoren

Interne factoren Verschillende projecten waren niet doeltreffend genoeg omwille van verschillende redenen:

- Te korte duurtijd van het project vanaf de formulering;
- Kritische activiteiten konden niet gerealiseerd worden of met grote vertragingen zoals bv. de levering van meubels en medisch materiaal nodig voor de ingebruikname van medische infrastructuur of de vorming rond het gebruik van de bepaalde toestellen;
- Het effect van één van de resultaten werd onvoldoende opgevolgd bv. van de inspanningen op het vlak van sanitatie of professionele vorming;
- Onvoldoende garantie rond de stabiliteit van het personeel dat gevormd werd;
- Snel afwerken van bepaalde realisaties tegen het einde van het project en onder tijdsdruk waardoor er geen garantie meer was voor voldoende kwaliteit van de werken (bv. elektrische installaties en loodgieterij).

Externe factoren Verschillende externe factoren hebben de doeltreffendheid van de projecten beïnvloedt:

- Politieke instabiliteit in verschillende landen en fragiele landen;
- Politieke agenda (zie projecten rond 'Goed bestuur');
- Opschorten van de ontwikkelingssamenwerking (DRC);
- Klimatologische gebeurtenissen;
- Vertraging van een ander complementair project dat nodig is om de activiteiten van het BTC project goed uit te voeren¹⁵;
- Wijzigingen in de nationale procedures voor overheidsopdrachten.

2.3.4 Resultaatsgericht beheer door BTC

"BTC heeft de interventie resultaatgericht beheerd" (vraag 2.3) heeft scores -'A' of 'B' in 19 projecten (59%). Deze score hield rekening met de beschikbaarheid van een baseline en OVIs, maar ook vooral met de manier waarop BTC het project beheerde in functie van optimale resultaten.

De meerderheid van de projecten werden beheerd in functie van de activiteiten die uitgevoerd moeten worden zoals vastgelegd in het technisch en financieel dossier (TFD) of op basis van beslissingen genomen door de GLOS bv. na een tussentijdse evaluatie. Zoals andere donoren en ontwikkelingsactoren, werd er vooral een strategie gevolgd die gericht is op de financiële resultaten. In de jaarverslagen en de vergaderingen met de partners (GLOS en Partnercomité), krijgen het niveau van de globale uitgaven en het respecteren van de kalender van de uitgaven meer aandacht dan de opvolging van de operationele resultaten.

¹⁵ Zie RWA-EPRER: De uitvoering van het project werd complex door het feit dat zijn uitvoering erg verbonden was aan de realisatie van 4 andere projecten.

We noteren dat de notie 'Resultaatsgericht beheer' een notie is die nog niet sterk verspreid was op het moment dat de oudste geëvalueerde projecten opgestart werden.

Objectief Verifieerbare Indicatoren Niet alle projecten hebben SMART indicatoren (kwalitatief en kwantitatief) en slechts een minderheid van projecten heeft een baseline of vertreksituatie – opgesteld bij formulering of in de opstartfase. De meerderheid van de indicatoren betreffen de activiteiten en niet de resultaten.

Rapportering De halfjaarlijkse rapporten en de jaarrapporten worden regelmatig opgesteld, maar ze bevatten niet de nodige informatie die aangeeft in welke mate het project zijn resultaten en specifieke doelstelling (outcome) zal behalen.

Aanpassing van de logische kaders De logische kaders werden niet aangepast wanneer belangrijke aanpassingen gebeurden aan de uitvoering van het project - zoals goedgekeurd door de GLOS.

Resultaatgerichte uitvoering Ondanks het bijna algemene gebrek aan SMART en kwantificeerbare indicatoren, hebben de evaluatoren zich toch kunnen uitspreken over de doeltreffendheid van de projecten door een triangulering van de verkregen informatie bij de partners en begunstigen. Wanneer resultaatsindicatoren ontbraken hebben de evaluatoren het beslissingsproces van BTC in functie van het bereiken van optimale resultaten.

In de geëvalueerde projecten, hebben de volgende elementen bijgedragen tot een grotere resultaatsgerichtheid:

- Soepelheid bij de uitvoering van het project;
- Goed opvolgingssysteem en een intern planningssysteem (in enkele projecten);
- Budgettaire aanpassingen naar aanleiding van problemen bij de uitvoering.

BTC is er echter niet in geslaagd om in vele gevallen optimale resultaten te behalen en ze heeft niet steeds de nodige maatregelen kunnen nemen om moeilijke situaties recht te trekken of om te gaan met onvoorziene omstandigheden.

- Belangrijke activiteiten die enkel tegen het einde van het project werden uitgevoerd;
- Laattijdige organisatie van een tussentijdse evaluatie waardoor nog weinig tijd overbleef om een ongelukkige situatie recht te trekken;
- Zwakke competenties van toeleveranciers en subcontractors;
- Vertraging bij het aanwerven van personeel.

Deze sterktes en zwaktes worden in detail besproken in het hoofdstuk 5.4. «Analyse van de projectcyclus - Monitoring systeem - Strategische reflectie en opvolging».

2.3.5 Conclusie Doeltreffendheid

De doeltreffendheid is moeilijk te analyseren omwille van het gebrek aan SMART indicatoren en baseline in verschillende projecten. In het algemeen is de doeltreffendheid goed wanneer het project het geheel van haar activiteiten heeft kunnen realiseren binnen de voorziene tijd en budget. In verschillende projecten is men er echter niet in geslaagd om essentiële activiteiten uit te voeren tijdens de

duurtijd van het project of binnen het budget. In enkele extreme gevallen zijn de specifieke doelstellingen helemaal niet bereikt¹⁶.

De evaluatie 2010 had al vastgesteld dat het resultaatsgericht beheer verbeterd was en dat recente projecten over instrumenten beschikken om de resultaten te meten - hoewel deze systemen nog verbeterd dienen te worden¹⁷.

2.4 Efficiëntie

Efficiëntie	Globaal	3.1	3.2	3.3
Score a	6	4	5	6
Score b	18	15	22	20
Score c	7	8	5	5
Score d	1	5	0	1

75 % van de projecten heeft scores 'A' of 'B' voor het criterium 'Efficiëntie'.

Voor vraag 3.1. «De planning heeft geen noemenswaardige vertraging opgelopen» hebben 19 projecten op 32 scores A of B (60%). Deze score duidt aan dat deze projecten uitgevoerd werden zoals voorzien en dat de vertragingen beperkt bleven.

Voor de vraag 3.2. «De relatie tussen de behaalde resultaten en de ingezette middelen is aanvaardbaar» kregen 27 projecten of 85 % een gunstige score (A of B).

Het gebruik van de beschikbare middelen was minder efficiënt (scores C of D in 5 projecten). De scores voor de vraag «BTC heeft de middelen efficiënt beheerd.» (vraag 3.3.) is gunstig voor 26 projecten of 82%.

Op de 32 projecten, werden 22 projecten verlengd op vraag van BTC. Voor de evaluatoren was het feit dat het project verlengd werd geen voldoende reden om een score 'C' te geven. Verschillende projecten die verlengd werden hadden immers al een score 'C' voor de vraag 1.3. «De interventielogica is realistisch uitvoerbaar» omdat de tijd nodig voor uitvoering onderschat werd.

¹⁶ Onder meer MAR-EMF et RWA R& T

¹⁷ Evaluatie 2010 p 4.... « Niettemin is duidelijk geworden dat alle projecten (i.e. projecten geëvalueerd in 2010) momenteel beschikken over kwalitatieve en/of kwantitatieve indicatoren die in principe de beoordeling van de effectiviteit mogelijk maken. Als zodanig beschikken de projecten nu over een instrument om de voortgang van het project op een resultaatgerichte wijze te meten.... In vele gevallen zijn de voorgestelde indicatoren echter niet specifiek genoeg en ook zijn er onvolkomenheden in de interventielogica van het logisch kader (overlappende doelstellingen, zwak geformuleerde doelstellingen), die uiteraard de kwaliteit van het resultaatsgericht beheer afzwakken.»

2.4.1 Vertraging bij de uitvoering

Slechts 60% van de projecten hebben een positieve score (A of B) wat wil zeggen dat die projecten grotendeels volgens planning zijn uitgevoerd en dat de vertragingen beperkt bleven. Vijf projecten (15%) hebben echter een score 'D'.

De redenen voor de vertraging zijn verschillend en werden al grotendeels bekeken onder «Relevantie» en «Doeltreffendheid» onder meer rond het ontwerp van het project (bv. zwakke coherentie tussen budget/resultaat en specifieke doelstelling, te korte projecten) alsook bij de uitvoering en de politieke context.

2.4.2 Aanvaardbare relatie tussen behaalde resultaten en ingezette middelen

27 van de 32 projecten hebben scores 'A' of 'B'.

De relatie behaalde resultaten en ingezette middelen werd positief beïnvloed door de volgende factoren:

- De kosten van de realisaties zijn vergelijkbaar of lager dan die van andere projecten en privé operatoren;
- Motivatie en engagement van het personeel van de partner.

De volgende factoren hadden een negatieve invloed:

- Zwakke competenties van het personeel van de partner waar onvoldoende rekening mee gehouden was bij de formulering van het project;
- Zwakke dynamiek bij de partners;
- Overheidsopdrachten die te zwaar waren en die hernomen moesten worden;
- Het project deed beroep op verschillende bureaus' voor soortgelijke prestaties bv. vormingen;
- Onvoldoende competenties en capaciteit van onderaannemers voor bepaalde overheidsopdrachten en zwakke kwaliteit van de uitgevoerde werken (wat inspanningen vraagt om deze werken terug op punt te stellen);
- Moeilijkheid om expertises uit verschillende domeinen complementair in te zetten bv. rond de specifieke noden van ziekenhuisinfrastructuur;
- Selectiecriteria of toegangscondities die niet voldoende duidelijk of strikt waren bv. voor vormingen.

2.4.3 Efficiënt beheer van de middelen door BTC

BTC beheert de beschikbare middelen efficiënt in 82% van de projecten. De uitvoering en de interne organisatie van de projecten hebben weinig problemen gesteld. De competentie en motivatie van de projectteams dient onderstreept te worden. De internationale en nationale technische assistentie was in het algemeen van goede kwaliteit, zowel op technisch als op menselijk vlak en ze heeft het beheer van de projecten goed begeleid.

2.4.4 Interne en externe factoren

Interne factoren Verschillende interne factoren waren de oorzaak van zwakke scores rond efficiëntie:

- De periode tussen identificatie en formulering was te lang, wat een gedeelde verantwoordelijkheid is van alle partners (BTC, DGD en de lokale partner);
- De opstart van de projecten vroeg veel tijd;
- Onmogelijkheid om zich te baseren op de ervaring opgedaan door het team van de vorige projecten¹⁸;
- De instabiliteit van de structuren en personeel van de projecten¹⁹;
- Overschatting van de institutionele capaciteit van de partner;
- De overheidsopdrachten namen de specifieke aspecten van de projecten onvoldoende in aanmerking²⁰.

Externe factoren De volgende externe factoren hebben de efficiëntie van het project beïnvloedt:

- De opschorting van de Belgisch/Congolese samenwerking in 2008;
- De prijsevoluties op de wereldmarkten, meer bepaald de prijs van metalen en hydrocarburen die een sterke invloed hadden op de kostprijs van de infrastructuurwerken. Zulke prijsvariaties hadden opgenomen moeten worden. De basisregel «de prijzen zijn vast en hier herzienbaar» leidt ertoe dat ernstige bedrijven niet antwoorden op overheidsopdrachten omdat ze zulke prijsrisico's niet kunnen indekken.
- Vertragingen bij de levering van materiaal;
- Verkiezingen en regeringswijzigingen;
- Een combinatie van deze factoren²¹.

¹⁸ SEN- PA REMEC: Sinds het einde van het 'Project de Promotion des Petites et Moyennes Entreprises Horticoles- PPMEH (1999-2004)' en het formuleringsrapport van het nieuwe project 'Projet d'Appui au Réseau des Mutuelles d'épargne et de crédit' in dezelfde zone verliepen er 3 jaar. Het personeel van PPMEH dat de spaar-en kredietcoöperaties had opgestart en begeleid was niet meer beschikbaar.

¹⁹ Rwanda PAREF: Het bosbouwproject moest uitgevoerd worden door de districten en door de National Forestry Authority die nog opgericht moest worden. Het technische niveau bleek erg laag op het niveau van de districten en NAFA was nog steeds niet opgestart toen het project ten einde liep.

²⁰ Rwanda UNR CHUB et Bushenge – Constructie en rehabilitatie van medische infrastructuur: Door gebrek aan ervaring van de technische assistent waren de technische specificaties niet aangepast aan de aard van de medische infrastructuur. Daardoor waren er verschillende gebreken bij de uitvoering van de werken en moesten verschillende aanpassingen achteraf gebeuren met bijkomende financieringsnoden en verlengingen van contracten als gevolg.

²¹ RDC AEP: In het 'Programme pilote de réhabilitation et de développement des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement en RDC' werden de electromechanische materialen pas geleverd een jaar na de aanbesteding (de technische specificaties werden herzien op vraag van BTC-hoofdzetel) en daarna liep de levering 6 maand vertraging op door problemen in de haven van Matadi.

2.4.5 Conclusie Efficiëntie

De evaluatie 2011 sluit aan bij de conclusie van de evaluatie 2010 (p. 5): «De interne organisatie en beheer van de projecten zijn doorgaans van goede kwaliteit met teams die hard (samen)werken, deskundig en gemotiveerd zijn. De beheersmechanismen op projectniveau leggen ook een duidelijke band met de projectdoelen zoals in het projectvoorstel beschreven, al blijft de dagelijkse realiteit bepaald door de zware administratieve taken.»

Een realistischere planning e.a. voor de lancering van de projecten, de duur van de overheidsopdrachten en een betere analyse van de institutionele capaciteit van de partners en verdere optimalisering van de inbreng van de technische assistenten had sterk bijdragen tot de efficiëntie van de projecten.

De analyse toont duidelijk aan dat de efficiëntie van projecten sterk beperkt werd doordat de partners niet in staat waren om snel te reageren op interne en externe problemen. Er dient dus een kwaliteitsgerichte aanpak ontwikkeld te worden voor het geheel van de processen (minstens voor wat het deel van BTC betreft).

2.5 Duurzaamheid

Duurzaamheid	Globaal	4.1	4.2	4.3	4.4
Score a	3	12	2	8	8
Score b	20	13	17	18	20
Score c	9	7	11	4	4
Score d	0	0	2	2	0

72% van de projecten hebben scores 'A' of 'B' voor 'Duurzaamheid'.

De quasi-totaliteit van de resultaten van 32 projecten is goed verankerd in de lokale structuren (vraag 4.1), namelijk 25 van de 32 projecten of 79%.

De vraag 4.2. 'Er is een financiële exit-strategie' heeft veel minder gunstige scores namelijk voor slechts 19 of 59% van de projecten. Elf projecten hebben C scores en 2 projecten scoren D.

De antwoorden op de vraag 4.3. 'Er is steun van een politiek-strategisch niveau' lijken erg samen te hangen met de antwoorden op de vraag rond de relevantie van het project. Van de 32 projecten hebben er 26 of 81% gunstige scores.

'De begunstigden hebben zich de resultaten toegeëigend' (vraag 4.4) heeft gunstige scores voor 28 projecten of 88%.

2.5.1 Institutionele duurzaamheid

Integratie in de structuur van de partner Het duurzame succes van projecten heeft een duidelijk verband met de directe samenwerking met de overheidspartners – vooral Ministeries of overheidsinstellingen. Dit partnerschap met overheidsinstellingen blijkt een sterk punt te zijn van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking en wordt sterk gewaardeerd door de partners. Een beheerssysteem dat geïntegreerd werd in de lokale structuur draagt sterk bij tot de duurzaamheid, zelfs als dat de uitvoering vertraagt. Tengevolge van zulke structurele samenwerkingspolitiek is de partnerorganisatie in staat om de dienstverlening (gezondheid of onderwijs) en het onderhoud van de investeringen te blijven verzekeren (bv. wegeninfrastructuur).

Stabiliteit van het personeel Institutionele duurzaamheid werd afgeremd door het feit dat de stabiliteit van het personeel niet altijd gewaarborgd was tijdens of na het project. Tijdens de uitvoering van de projecten werd een financiële of andere motivatie gegeven aan het personeel van de overheidsdiensten om hun beperkte salaris aan te vullen. Na het project kan het wegvallen van deze motivatie betekenen dat er een grote kans is voor het vertrek van kaders die gefinancierd en gevormd werden tijdens het project. De evaluatoren hebben indicaties dat dit risico reëel is²².

2.5.2 Financiële duurzaamheid

Slechts 60% van de projecten hebben gunstige scores voor financiële duurzaamheid.

Enkele projecten voorzien in hun specifieke doelstelling of verwachte resultaten een aanpak tot het zelfbedruipend maken van de ontwikkelingsinitiatieven. Ze ontwikkelen een strategie om de financiële duurzaamheid te verzekeren door samenwerking met actoren uit de private sector²³ of door de capaciteit te versterken van de doelgroep om zo de verwezenlijkingen van het project verder te beheren.

- *RDC-AEP: De gebruikersgroepen van dit project voor watervoorziening werden gevormd en gesensibiliseerd rond het beheer van de waterpunten. De verkoop van het water genereert voldoende inkomsten om het netwerk te onderhouden en het personeel correct te vergoeden en legaal te werk te stellen.*

Lobbying bij de politieke beleidsmakers De projecten – en BTC – deden relatief weinig inspanningen om systemen voor autofinanciering op te stellen of om de regering te beïnvloeden zodat zij voldoende budgettaire maatregelen neemt om de

²² BDI- APFP: De informatici van dit project ter ondersteuning van de Parlementen in Burundi verwierpen een interessante ervaring door de installatie van het informatica- en communicatiesysteem. Deze ervaring kunnen ze gemakkelijk valoriseren op de arbeidsmarkt in de privé sector waar de salarissen 4 tot 5 maal hoger zijn dan in de diensten van de Parlementen.

²³ BDI-RAFS: Om de duurzaamheid van de keten van geselecteerd zaaigoed te garanderen, werkte BTC samen met de Burundese privé sector voor de commercialisering van het zaaigoed. Door gebrek aan overleg binnen de sector heeft het gratis verdelen van zaaigoed door andere donoren het niet mogelijk gemaakt voor BTC om een rendabele markt te creëren en dus om privé operatoren te interesseren voor deze keten.

werkingskosten te dragen of de investeringen verder te zetten²⁴, vooral in sociale projecten (gezondheid en educatie).

Integratie van activiteiten in een nieuw project Het probleem van de financiële duurzaamheid werd in verschillende gevallen opgelost doordat activiteiten die oorspronkelijk voorzien werden in het geëvalueerde project opnieuw opgenomen werden in een nieuw project met bredere doelstellingen dan het eerste project²⁵. Dit is echter een 'second-best' oplossing omdat de procedures en voorwaarden niet altijd dezelfde bleven en omdat er te veel tijd is tussen de 2 projecten. Bovendien gaat ervaring en kennis, onder meer over de begunstigden, verloren met het vertrek van het personeel.

2.5.3 Steun van het politieke en strategische niveau

De antwoorden op vraag 4.3. "Er is steun van een politiek-strategisch niveau" lijken erg samen te hangen met de vragen over de relevantie van het project. Van de 32 projecten hebben 26 projecten gunstige scores.

Voor de projecten die goed geïntegreerd zijn in het beleid en de strategie van de lokale autoriteiten, is de ondersteuning van de politieke autoriteiten veel sterker. Het engagement van de lokale regering vertaalt zich onder meer in het engagement van het personeel, het ter beschikking stellen van burelen en materiaal, een actieve deelname aan de GLOS en een reflectieproces rond de duurzaamheid van de projecten op basis van een goede kennis van de reële uitdagingen van de projecten. Voor sociale projecten is hun integratie in het nationale beleid erg belangrijk²⁶.

Hoewel het merendeel van de projecten goed geïntegreerd is in het beleid en strategie van het partnerland, toch is dat geen voldoende garantie voor een goede duurzaamheid van het project. De aanpak en modaliteiten moeten ook in harmonie zijn met het beleid van de regering.

2.5.4 Toe-eigening van de resultaten door de begunstigden

In het algemeen hebben de begunstigden zich de resultaten van de projecten eigen gemaakt, maar het is belangrijk om de analyse van de directe en van de finale doelgroep te onderscheiden.

Directe doelgroep – Versterking van de competenties Het merendeel van de projecten omvat activiteiten voor de versterking van de competenties van het personeel van de partnerorganisatie, maar deze was echter niet altijd geïntegreerd in een werkelijke strategie of politiek van human resources. Het betreft dikwijls

²⁴ Onder meer voor de projecten RWA-Bushenge Hospitaal, RWA-UNR-CHUB Universitaire en Gezondheidsinfrastructuur en UGA-Gulu Schoolinfrastructuur

²⁵ Vietnam- IP Voor dit project dat de constructie van een irrigatiesysteem omvatte, waren er onvoldoende middelen voor de sensibilisering en organisatie van de doelgroep. Daarom werden deze activiteiten voorzien binnen een nieuw project CDWMS, met soortgelijke doelstellingen binnen een breder geografisch gebied.

²⁶ Rwanda Bushenge: De heropbouw van dit ziekenhuis is vervat in het Nationale Plan voor de Ontwikkeling van de Gezondheidszorg (onder meer het oprichten van ziekenfondsen). Het overheidsbudget bevat de nodige middelen voor de versterking van de hospitalen op districtniveau.

punctuele vorming met beperkte doeltreffendheid omwille van veranderingen van posten, vertrek van werknemers, enz. Er werden geen systematische voorwaarden gesteld aan het individu of haar organisatie om er voor te zorgen dat het personeel dat gevormd werd op hun functies blijft na de vorming.

Finale doelgroep De toeëigening door de finale doelgroep van de resultaten van het project verliep relatief goed in de meerderheid van projecten die het geheel van hun activiteiten hebben kunnen realiseren gedurende de looptijd van het project en met het voorziene budget. Enkele evaluaties hebben zelfs excellente inspanningen genoteerd bij de begeleiding van de organisaties van de finale doelgroep/gebruikers²⁷. De toeëigening was echter beperkt wanneer het project er niet slaagde om bepaalde activiteiten te realiseren die essentieel waren voor het behalen van de resultaten onder meer in enkele infrastructuurprojecten²⁸.

Over het algemeen speelt de civiele maatschappij slechts een beperkte rol in de projecten. Er zijn wel enkele voorbeelden van constructieve samenwerking.

2.5.5 Conclusie Duurzaamheid

De keuze van de partner en zijn betrokkenheid bij het project lijken sleutelementen voor de duurzaamheid. Voor sociale projecten is de coherentie met de sectorale politiek essentieel. BTC lijkt minder aandacht te besteden aan de financiële dimensie van duurzaamheid. Er zijn echter enkele interessante initiatieven geweest om de deelname van de finale begunstigten te stimuleren in het duurzame beheer van de diensten die door het project ontwikkeld werden.

Gezien verschillende projecten essentiële activiteiten - nodig voor het bereiken van de specifieke doelstelling - enkel tegen het einde van het project of tijdens de verlenging van het project hebben kunnen realiseren, heeft BTC niet altijd de mechanismes voor duurzaam participatief beheer kunnen op punt zetten.

2.6 Horizontale thema's

Drie horizontale thema's werden geanalyseerd:

- Gender (vraag 5.1),
- Leefmilieu (vraag 5.2),
- Goed bestuur (vraag 5.3).

²⁷ RDC AEP: De gebruikersorganisaties (ASUREP) werden gevormd voor het onderhoud van de hydraulische installaties en voor het beheer van hun organisatie zodat hun autonomie op termijn gegarandeerd is.

TAN-BIP1: Door de versterking van de organisaties van bijentelers kunnen zij, na het einde van het project, diensten blijven leveren aan de doelgroep.

²⁸ BDI - Hôpital Prince Régent Charles – Het feit dat een deel van de medische apparatuur niet op tijd door het project kon geleverd worden, heeft een negatief effect op de toegang tot gezondheidszorg.

Horizontale thema's	Gender	Leefmilieu	Goed bestuur
Score a	3	3	3
Score b	20	23	23
Score c	9	5	6
Score d	0	0	0

2.6.1 Gender

De scores voor de vraag «Gender is gemainstreamd in de interventie» (vraag 5.1.) zijn gemengd (vooral scores 'B' en 'C'). Slechts 3 projecten hebben een score 'A' voor de gender-dimensie, wat betekent dat specifieke inspanningen werden geleverd op dit vlak. 9 projecten op 32 (28%) hebben een score 'C' en beantwoorden dus niet aan de verwachtingen op dit vlak.

Verscheidene geëvalueerde projecten (1) richten zich enkel of specifiek tot een vrouwelijke doelgroep²⁹ (ii) werken in deelsectoren en thema's die erg gericht zijn op vrouwen³⁰ (iii) of in sectoren waar heel veel vrouwelijke werknemers zijn³¹.

Ondanks hun vrouwvriendelijke oriëntatie, hebben deze projecten echter weinig of geen specifieke inspanningen geleverd op het vlak van gender. De gender-competenties van het personeel van de partnerorganisatie en van de programmaverantwoordelijken werden niet altijd versterkt; er werden geen inspanningen gedaan om de deelname van vrouwen aan de besluitvorming te bevorderen of om hun toegang tot diensten van het project te verzekeren. Het hefboomeffect van deze projecten op het vlak van gender was dus beperkt. De negatieve invloed van projecten op vrouwen is evenmin geanalyseerd bv. moeilijkere toegang tot grond na irrigatiewerken.

Voor vele projecten zijn de indicatoren niet sexo-specifiek en de effecten van de projecten op de vrouwen worden niet systematisch geanalyseerd. Men vertrekt te snel van het principe dat het effect wel gelijk zal lopen.

2.6.2 Leefmilieu

Vier op vijf projecten hebben een gunstige score ('A' of 'B') voor de vraag 5.1. "De interventie volgt een milieuvriendelijke aanpak" maar 15% van de projecten hebben te weinig inspanningen geleverd op dit vlak (score C). De meeste formuleringsrapporten bevatten een min of meer gedetailleerde analyse van het

²⁹ Bijvoorbeeld het project 'Espace Multifonctionnel des femmes' in Marokko

³⁰ Zie « Projet intégré de santé publique à Tamanrasset » (TAM 1) et haar uitbreiding naar de Wilaya van Tamanrasset (TAM2) in Algerije voor de verbetering van de gezondheid van moeder en kind; Rwanda-project voor geestelijke gezondheidszorg met een belangrijke groep vrouwelijke patiënten

³¹ Deze projecten kregen een score 'B', zelfs wanneer weinig of geen specifieke inspanningen werden geleverd op het vlak van 'gender'.

potentieel effect op het leefmilieu in functie van het interventiedomein. Enkele projecten hebben de ecologische dimensie goed in aanmerking genomen.

- *Tanzania – BIP1 - Het project voor de verbetering van de bijenteelt, in partnerschap met het Ministerie van Leefmilieu en Toerisme versterkt de band tussen de economische effecten van de bijenteelt -vooral bijkomende inkomsten voor de rurale bevolking - en de ecologische effecten – bescherming van de wouden en het inperken van bosbranden.*

De ecologische dimensie werd niet altijd voldoende uitgewerkt:

- Projecten zonder milieu-impactstudie;
- Een leefmilieustudie die enkel de positieve effecten analyseert;
- Suboptimale keuzes bv. rond de gewassen die gepromoot worden;
- Er werd onvoldoende rekening gehouden met het probleem van de afvalverwerking bv. in de infrastructuurprojecten in de gezondheidssector.

2.6.3 Goed Bestuur

Bemerking: De vraag rond 'goed bestuur' in het evaluatiekader was vooral gericht op het vermijden van misbruik en corruptie terwijl 'goed bestuur' eveneens de goede besluitvorming betreft, deelname van de stakeholders aan de besluitvorming, transparantie in budgetten en uitgaven. In het kader van deze evaluatie werden de scores toegekend op basis van de bredere invulling van 'goed bestuur'³².

Drie projecten hebben score 'A' gekregen voor de vraag (5.3) "De interventie promoot goed bestuur" terwijl 6 projecten deze dimensie onvoldoende hebben uitgewerkt.

- *RDC-Spoorweg- Kinshasa: Dit project bestreed actief de corruptie in de 'Chemins de fer urbain'. Naarmate de herstructurering en de autonomisering van CFU voortgingen, werden de inkomsten 6 maal hoger dan voorzien en daalden de kosten voor de aankoop van brandstof met 60%.*

De evaluatoren stelden verschillende problemen van bestuurlijke aard vast bij de partners van de projecten en bij de organisaties van de begunstigden.

- *BDI-ISABU: De mandaten van de Raad van Bestuur van de partner (ISABU) zijn niet vernieuwd sinds verscheidene jaren.*
- *SEN-REMEC: Het project heeft geen adequaat antwoord kunnen bieden aan de problemen van zwak beheer binnen het netwerk van spaar-en kredietcoöperaties. BTC heeft spijtig genoeg het voogdijministerie niet kunnen overtuigen om het respect van de statuten en de principes van goed bestuur af te dwingen binnen REMEC.*

³² De belangrijkste aspecten van goed bestuur zijn (volgens de OESO): de verplichting om rekening af te leggen, transparantie, efficiëntie en doeltreffendheid, receptiviteit, vooruitziendheid en rechtsvoorrang. Zie www.oecd.org/document/48/0,3746,fr_2649_33735_1814576_1_1_1_1,00.html

2.6.4 Conclusies rond de horizontale thema's

Een project dat specifiek gericht is naar vrouwen, of dat een duidelijke ecologische of bestuurlijke doelstelling heeft, betekent niet noodzakelijk dat deze dimensies ook werkelijk volledig geïntegreerd zijn in de uitvoering van het project, noch in de indicatoren die moeten toelaten om het effect te meten rond deze dimensies. Hoewel de keuze van de sectoren en deelsectoren - in het voordeel van vrouwen of rond leefmilieu - onder de verantwoordelijkheid van DGD en van het partnerland valt, toch dient BTC deze dimensies een groter belang te geven in het kader van de uitvoering van de projecten.

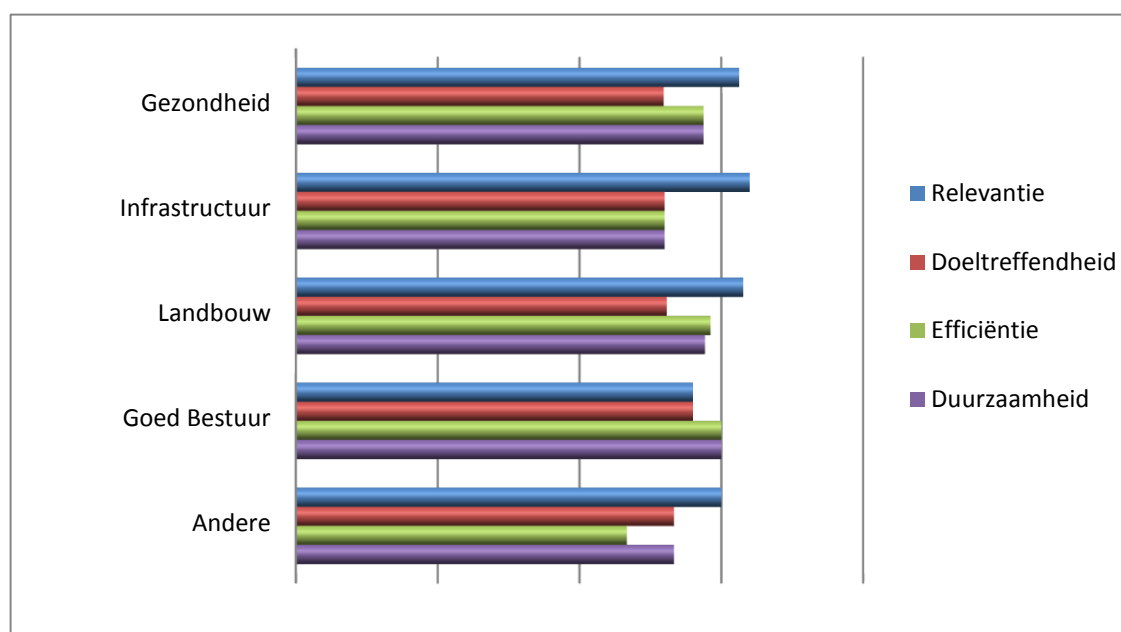
3. Analyse per sector en in fragiele landen

3.1 Analyse per sector

3.1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen specifieke vaststellingen per sector aan bod. Gezien het beperkte aantal projecten per sector en de verschillende contexten van de projecten was het niet altijd mogelijk om conclusies te trekken, behalve voor de infrastructuurprojecten, gezien de representativiteit van deze projecten in de groep projecten en gezien de specificiteit van deze projecten (o.a. overheidsopdrachten, onderaannemers, enz.).

Schema: Analyse per criterium per sector



3.1.2 Infrastructuur

De volgende tabellen bevatten de projecten uit de sector 'Infrastructuur', maar ook de projecten uit andere sectoren zoals gezondheid, educatie en water waarvan het overgrote deel van de activiteiten infrastructuurwerken behelst. Samen betreft het een meerderheid van de geëvalueerde projecten.

Tabel 1 Projecten uit de infrastructuur sector

Land	Naam van het project	
DRC	Programme d'entretien et de réhabilitation des routes de dessertes agricoles II - (Bandundu)-PREPICO	Infrastructuur
DRC	Appui au désensablement du Port de Kalémie	Infrastructuur
DRC	Remise en Etat du Chemin de Fer Urbain et Amélioration de la Mobilité à Kinshasa	Infrastructuur
Rwanda	Accès à l'électricité pour les populations rurales à travers les énergies renouvelables	Infrastructuur
Rwanda	Accès à l'électricité pour les populations rurales à travers les énergies renouvelables (EPRER)	Infrastructuur
Tanzania	The construction and enhancement of Inland Container Stations in Ilala, Shinyanga and Mwanza South	Infrastructuur

Tabel 2 Projecten uit andere sectoren met een belangrijk aandeel infrastructuurwerken

Projecten Watervoorziening		
Algerije	Appui technique aux centres de formation et de perfectionnement aux métiers de l'eau	Water
Niger	Appui au Programme d'Hydrauliques et Pastorale dans la Région de Dosso (PHVP)	Water
DRC	Programme pilote de réhabilitation et de développement des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement en RDC - AEP	Water
Vietnam	Construction of an irrigation network and reservoir to increase the agricultural production in Ninh Phuoc district, Ninh Thuan province	Landbouw/ infrastructuur

Gezondheidsprojecten		
Burundi	Appui à la réhabilitation de l'hôpital Prince Régent Charles	Gezondheid/ Infrastructuur
Rwanda	Programme d'appui aux infrastructures de formation dans le domaine de la santé à l'Université Nationale du Rwanda (PAIFDS)	Gezondheid/ Infrastructuur
Rwanda	Programme d'appui aux infrastructures de formation dans le domaine de la santé à l'UNR du Rwanda – Appui supplémentaire	Gezondheid/ Infrastructuur
Rwanda	Reconstruction de l'hôpital de Bushenge - phase II	Gezondheid/ Infrastructuur

Educatieprojecten		
Oeganda	The Rehabilitation and Expansion of Sir Samuel Baker School in Gulu District	Educatie/ infrastructuur

Aankoop uitrustingsgoederen Enkele projecten betroffen vooral de aankoop van gespecialiseerde uitrustingsgoederen, voor gebruik door partnerorganisaties of binnen een breder programma.

DRC	Appui au désensablement du Port de Kalemie	Infrastructuur
Tanzania	The construction and enhancement of Inland Container Stations in Ilala, Shinyanga and Mwanza South	Infrastructuur

Voor de infrastructuurprojecten kunnen de volgende vaststellingen gedaan worden:

- De specifieke doelstellingen werden dikwijls te breed geformuleerd. De infrastructuurwerken alleen bv. de bouw van een school, zullen moeilijk toelaten om een specifieke doelstelling te bereiken zoals «het verbeteren van de toegang tot onderwijs in een bepaalde regio».
- In verscheidene projecten zijn er vertragingen die te wijten zijn aan de combinatie van procedures van het partnerland en van BTC met betrekking tot overheidsopdrachten.
- De opvolging van de onderaannemers door de teams van de projecten is niet altijd voldoende.
- Er is onvoldoende rekening gehouden met de mogelijke prijsverhogingen bij de formulering van de projecten en het opstellen van het budget. Daardoor is het niet mogelijk geweest om alle werken te realiseren zoals voorzien.
- De constructiewerken werden versneld uitgevoerd tegen het einde van het project. Daardoor bestaat er een ernstige kans op mindere kwaliteit en wordt het niet mogelijk om de garanties die de ondernemers moeten bieden ook daadwerkelijk te realiseren wanneer er een probleem is met de kwaliteit van de werken.

- De keuze van de uitrustingsgoederen (zie 2 projecten hierboven) gebeurde correct en er waren inspanningen voor de vorming van het personeel rond het gebruik van deze machines.
- De infrastructuurwerken nodig voor de installatie van die uitrustingsgoederen door de lokale partner gebeurden niet altijd tijdig bv. voor het gebruik van de reachstackers door de Tanzaniaanse spoorwegen.

3.1.3 Landbouw en rurale ontwikkeling

De volgende landbouwprojecten werden geëvalueerd:

Burundi	Appui Institutionnel à l'Institut des Sciences Agronomiques du Burundi (ISABU)	Landbouw
Burundi	Appui et relance du secteur semencier au Burundi (RAFS)	Landbouw
Rwanda	Amélioration de l'accès paysan au matériel de plantation de qualité pour racines, tubercules et espèces fruitières (R& T)	Landbouw
Rwanda	Développement des systèmes de lutte intégrée contre les maladies et ravageurs de cultures (IPM)	Landbouw
Rwanda	Appui à la reforestation au RWA (PAREF I)	Bosbouw
TAN	Project Amélioration de l'apiculture	Sociale Economie /Rurale Ontwikkeling
SEN	Project d'Appui au Réseau des Mutuelles d'Epargne et de Crédit	Sociale Economie /Rurale Ontwikkeling / Microfinanciering

Ondanks de beperkte groep projecten kunnen de volgende vaststellingen gemaakt worden:

- De interventiedomeinen binnen de sector zijn erg breed, maar er is wel een sterke gerichtheid op basislandbouwproducten;
- De projecten zijn allen geïntegreerd in (semi)overheidsstructuren;
- Er is weinig samenwerking met NGOs, de civiele maatschappij of de private sector die echter wel erg aanwezig is in deze deelsectoren;
- De ecologische dimensie werd niet altijd voldoende in aanmerking genomen ondanks het feit dat bepaalde projecten een duidelijk effect op het leefmilieu hebben omwille van de aard van de activiteiten (bv. herbebossing, het verminderde gebruik van meststoffen);
- Ondanks het belang van vrouwen in de basislandbouw, werd er weinig aandacht geschonken aan de gender dimensie. De analyse van de plaats/rol van de vrouw in de betrokken deelsectoren wordt slechts beperkt

geanalyseerd en weinig activiteiten zijn specifiek gericht aan deze finale doelgroep.

3.1.4 Gezondheid

Algerije	Project intégré de santé publique à Tamanrasset (TAM I)	Gezondheid
Algerije	Extension du Project intégré de santé publique dans le wilaya de Tamanrasset II	Gezondheid
Mali	Appui en expertise au Programme d'appui au Développement socio-sanitaire EA-PADSS	Gezondheid
Peru	Programme de Prévention de la Consommation de Drogues et de Réhabilitation des Toxicomanes Phase II - DEVIDA	Gezondheid
Rwanda	Appui au programme national de santé mentale – phase II	Gezondheid

De volgende positieve vaststellingen betreffen de gezondheidsprojecten:

- De projecten zijn goed geïntegreerd in de lokale structuren en nationale gezondheidspolitiek
- De projecten richten zich op deelsectoren die pertinent zijn voor kwetsbare groepen uit de samenleving zoals vrouwen, mentale patiënten, nomades of bewoners van regio's met een zwakke beschikbaarheid van gezondheidsdiensten;
- De keuze van de technische assistentie was ideaal; ze zijn competent, professioneel en hebben een groot engagement voor hun werk en aandacht voor de culturele aspecten van hun beroep;
- De versterking van de competenties van het lokale personeel kreeg voldoende aandacht;
- De meeste projecten hebben een resultaatgerichte aanpak.

Daarentegen stelden de evaluatoren vast:

- Alle projecten werden opgestart met belangrijke vertragingen (1 à 4 jaar);
- Het effect van de vorming van het personeel werd niet opgevolgd of geëvalueerd;
- De budgetten van de projecten bevatten nog een groot aantal voertuigen en ambulances zelfs in landen als Rwanda en Algerije;
- De procedures voor de invoer van uitrustingsgoederen zijn te zwaar;
- Weinig inspanningen werden geleverd om te zorgen dat de werkingskosten en de vernieuwing van de uitrusting kon opgenomen worden in het budget van de overheid na het project;
- Ondanks het feit dat de deelsectoren erg gericht zijn op de behoeften van vrouwen, hebben de projecten geen 'gender' aanpak ontwikkeld (vorming rond gender, aangepaste toegangscondities voor vrouwen, deelname van vrouwen aan de besluitvorming,...).

3.1.5 Educatie

De 2 projecten in de educatiesector laten niet toe om conclusies te trekken rond dit type project, gezien het atypische projecten zijn (beheer van een fonds en infrastructuurwerken)

Oeganda	The Rehabilitation and Expansion of Sir Samuel Baker School in Gulu District	Educatie/ infrastructuur
Vietnam	Vietnam – Belgium training facilities	Educatie

3.1.6 Goed Bestuur

Burundi	Appui ponctuel au fonctionnement du Parlement du Burundi	Goed bestuur
DRC	Appui au système législatif en RDC: volet assemblées provinciales	Goed bestuur
Vietnam	Public administration reform and roll out of the comprehensive poverty reduction and growth strategy (CPRGS) in Hau Giang province, phase 2 (PARROC)	Goed bestuur

Voor deze projecten gebeurden de volgende vaststellingen:

- De projecten zijn relevant vanuit het standpunt van het stimuleren van democratie; de activiteiten en interventies beantwoorden aan de noden van zwakke politieke instellingen in die landen.
- De timing van de projecten was niet altijd aangepast aan het ritme van de verkiezingen wat de doeltreffendheid van de projecten sterk beïnvloedde.
- De begunstigden (onder meer parlementariërs) zijn soms betrokken partij binnen de GLOS - zonder tegengewicht van een externe instantie die waakt over het optimaal behalen van de doelstellingen van het project en het verzekeren van de duurzaamheid.
- Gezien de politieke dimensie van dit soort projecten is een sterke samenwerking en verstandhouding tussen BTC en de Attachés van DGD nodig.

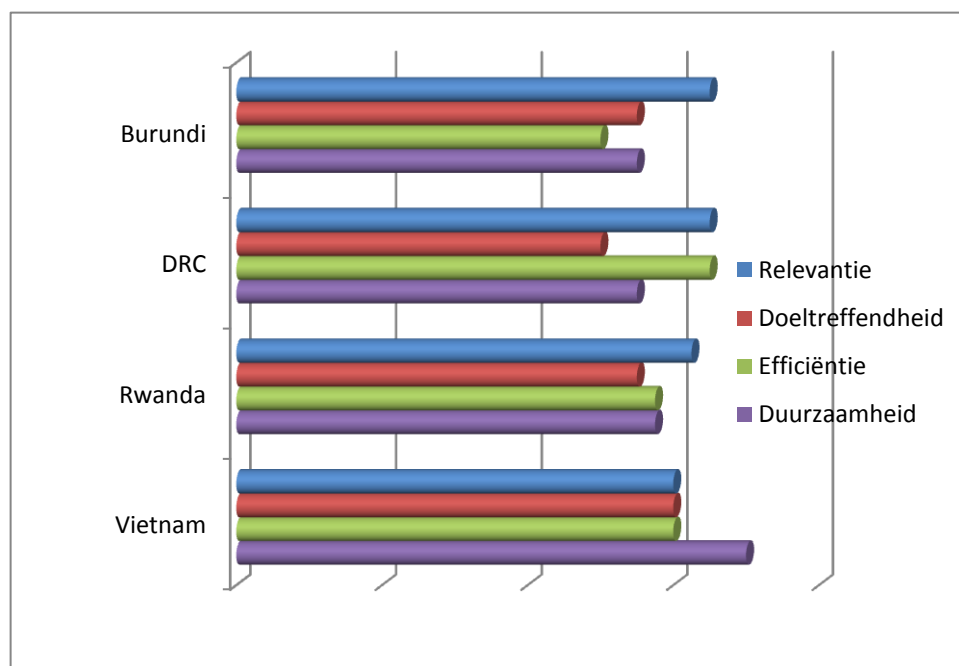
3.1.7 Conclusie voor de analyse per sector

Het beperkte aantal projecten per sector maakte een gedetailleerde analyse van de verschillende sectoren niet mogelijk.

3.2 Performantie binnen fragiele landen

Hieronder wordt de performantie van BTC geanalyseerd in fragiele landen zoals Burundi en DRC. Gezien in vele landen slechts één of twee projecten geëvalueerd werden, werd er voor gekozen om de vergelijking te maken met 2 landen waar wel een groter aantal projecten werden geëvalueerd, namelijk in Rwanda en Vietnam.

Schema: Vergelijking tussen 2 fragiele landen met landen die voldoende vertegenwoordigd waren in het geëvalueerde staal



De vergelijking van de scores tussen de 4 landen duidt niet op een verschillend kwaliteitsniveau van de prestaties van BTC in de verschillende landen. Men stelt vast dat, ondanks de moeilijker werkomstandigheden en de zwakheden van de partners in die landen, de relevantie, de doeltreffendheid, de efficiëntie en duurzaamheid niet significant verschillen van deze in meer ontwikkelde landen. Ten gevolge van de afstemming van België volgens de Verklaring van Parijs, hebben de Belgische Coöperatie en BTC zich geëngageerd om hun ritme en manier van werken aan te passen aan hun partners.

In fragiele landen zoals DRC en Burundi, werd de efficiëntie van de projecten wel dikwijls afgeremd door de zwakke capaciteit van de partnerorganisaties en het gebrek aan leiderschap binnen de regering. De directeurs van de interventies zijn dikwijls verantwoordelijk voor verschillende projecten en hun teams hebben te weinig tijd en expertise om de projecten goed uit te voeren. Bovendien hebben de kaders op lokaal/gedecentraliseerd/gedeconcentreerd niveau de neiging om hun eigen taken te verwaarlozen ten voordele van een samenwerking met het project die een financiële vergoeding kan betalen.

4. Analyse van de projectcyclus

Dit hoofdstuk analyseert de zwakke en sterke punten van de fases van de projectcyclus; van de (pré)formulering tot de eindevaluatie.

4.1 Periode vóór de formulering

Hoewel de identificatiefase en de Indicatieve Samenwerkingsprogramma's (ISP) niet onder deze evaluatie vallen, hebben de evaluatoren toch verscheidene keren geconstateerd dat de tijd tussen de identificatie en de formulering relatief lang was. Bij verschillende projecten stelden zij de negatieve invloed vast van zulk lange tijdspanne tussen identificatie en formulering, meer bepaald wanneer het projecten betrof die een tweede fase waren van een vorig project):

- Interventies van andere donoren die de relevantie van het project verminderen en een nieuwe identificatie van de behoeften nodig maken;
- Moeilijkheid om de verwezenlijkingen van het vorige project te versterken gezien het vertrek van het personeel en nieuwe verantwoordelijken bij de partnerorganisaties.

Vaststellingen De vaststellingen van deze evaluatie sluiten aan bij die van de evaluatie 2010 die ook de beheerscontracten met BTC onderzocht³³: "De verkorting en vereenvoudiging van de identificatiefase blijkt problematisch te zijn in de praktijk. De identificatiefiches zijn niet altijd van voldoende kwaliteit, wat ook samenhangt met de kwaliteit van de ISPs en de onderliggende analyses.

De overgang tussen identificatie en formulering is nog steeds problematisch en de gewenste doorlooptijd wordt overschreden. Hieruit blijkt dat de strikte scheiding van verantwoordelijkheden in de praktijk niet werkt (het partnerland is verantwoordelijk voor de identificatie terwijl BTC verantwoordelijk is voor de formulering)."

De evaluatoren vinden vanzelfsprekend dat een goede voorbereiding van een (nieuw) project betekent dat er een grondige analyse van de context en van de tussenkomsten van de andere PTF dient te gebeuren en dat er een proces van reflectie en besluitvorming nodig is bij de partner, wat vanzelfsprekend tijd vraagt. De duurtijd van de voorbereiding hangt dus sterk af van de context en het domein van de tussenkomst.

³³ Bron : het Ecorys rapport "Studie van de beheerscontracten van de Belgische Technische Cooperatie"

4.2 Formulering

In de projectcyclus wordt door BTC en DGD veel aandacht besteed aan de formulering die de basis vormt van de overeenkomst met de lokale partners. Om de tijdspanne tussen de identificatie en het opstarten van de projecten te versnellen, werd de hele verantwoordelijkheid voor de formulering bij BTC gelegd. De financiering van de formulering gebeurt nu via een formuleringsfonds dat ter beschikking is van BTC (eigen personeel of externe consultants). BTC moet dus geen voorstel of offerte indienen voor elke formuleringsmissie.

Omwille van de confidentialiteit en omdat het TFD als bijlage toegevoegd wordt aan de overeenkomst die de Belgische Coöperatie afsluit met de Overheid van het partnerland wordt een apart formuleringsrapport opgesteld dat het accent legt op sommige sleutelementen van het project en op de risico's voor de uitvoering van het project zoals de zwakke punten van de partners.

In dit deel van het rapport bekijken we de kwaliteit en de beperkingen van de TFD alsook het proces van de formulering en de betrokkenheid van de partners.

4.2.1 Kwaliteit van de TFD

Bijna alle formuleringsrapporten bevatten een goede analyse van de context met een beschrijving van de toekomstige partners en actoren, een gedetailleerde beschrijving van de interventies en een analyse van de risico's. De expertise die door BTC gemobiliseerd werd voor de formuleringen - intern of extern- is meestal adequaat. Vanuit het oogpunt van de situatie op het moment van de formulering, zijn de verbanden tussen de specifieke doelstellingen, de resultaten en activiteiten realistisch en coherent.

De volgende problemen werden vastgesteld:

- **De tijd nodig** voor onder meer overheidsopdrachten en recrutering van technische assistenten **werd onvoldoende in aanmerking genomen**.
- **Zwakke institutionele analyse:** In enkele projecten is de institutionele analyse te zwak en bood de formulering geen antwoord op de institutionele problemen van de partner.
 - *SEN PA-REMEC: De TFD bevat geen goede institutionele analyse van REMEC hoewel dit project tot doel heeft om het netwerk van spaar- en kredietcoöperaties te versterken en men wist dat er ernstige problemen waren op het vlak van 'goed bestuur'*
- **Uitvoeringsstrategie onvoldoende vastgelegd:** De TFD beschrijft weliswaar de activiteiten maar niet altijd de strategie voor de uitvoering waardoor verschillende standpunten kunnen ontstaan tussen de partners, later in het project.
- **Budget onvoldoende vergeleken met de activiteiten** of waar onvoldoende provisie werd aangelegd voor prijsverhogingen. De aanvaardbare budgettaire reserve voor de Inspectie Financiën zou slechts 5% bedragen.
- **Onvoldoende analyse van de risico's:** De beschrijving van de risico's is te beperkt en er is niet bepaald welke maatregelen genomen dienen te worden wanneer er zich een risico voordoet.

- **Zwakke logische kaders en objectief verifieerbare indicatoren (OVI) :**
De grote zwakte van verschillende kaders is het gebrek aan duidelijke OVI – op het moment van de formulering of aangepast tijdens de loop van het project – waardoor het bereiken van de resultaten niet kan gemeten worden. Bovendien worden de logische kaders weinig of niet gebruikt als hulpmiddelen voor het beheer van het project.

4.2.2 Proces en actoren acteurs

Comité voor kwaliteitscontrole (CKC): Dit Comité, waaraan de thematische verantwoordelijken van DGD deelnemen, beoordeelt de TFD en formuleringsrapporten. De evaluatoren stelden vast dat dit comité toch verschillende projecten heeft goedgekeurd waarvan de specifieke doelstellingen en prestaties overgedimensioneerd waren vergeleken met het beschikbare budget³⁴, waarvan de strategie voor het beheer van risico's onvoldoende was en/of waar onvoldoende aandacht ging naar horizontale thema's 'Gender' en 'Leefmilieu'.

Deelname van de partners en begunstigden in de formuleringsfase: Alle formuleringsmissies organiseren een al dan niet intensief overleg met de betrokken partijen, met de andere actoren in de sector en met de groepen begunstigden. Hun bekommernissen zijn over het algemeen goed opgenomen in de TFD/FR.

- *NIG-PHVP: In dit 'Programme Hydraulique Villageoise et Pastorale' werd een inventaris gemaakt van de behoeften aan drinkbaar water in de regio van Dosso, in samenwerking met de vertegenwoordigers van de verschillende dorpen. Op die manier gebeurde er een selectie van de plaatsen en types van de werken (put, boring), waarbij eveneens rekening gehouden werd met een eerlijke verdeling tussen de departementen, met de normen van het Ministère de l'Hydraulique (MH) en met de hydrogeologische situatie en omgevingsfactoren.*

De evaluatoren stellen weliswaar vast dat de lokale partners weinig betrokken worden bij de keuzes die door de consultants van BTC gemaakt worden. De TFD – onder meer de activiteiten en interventiemodaliteiten – werden gefinaliseerd in Brussel en eerst goedgekeurd door het Comité voor kwaliteitscontrole, voor ze aan de partners werden voorgelegd. In sommige gevallen was de partnerorganisatie die later mee voor de uitvoering instaat, weinig beschikbaar of had zij een afwachtende houding tijdens de formuleringsfase.

De goedkeuring van de TFD (na het CKC) gebeurt tijdens een eerste 'GLOS' met dezelfde deelnemers als de toekomstige GLOS. Dit lijkt een aangepaste procedure hoewel er op dat niveau nog erg weinig wijzigingen aangebracht worden.

Zie hieronder 4.4 'Monitoring systemen» voor een analyse van de rol van de GLOS.'

³⁴ Bijvoorbeeld RDC-Kalémie

4.2.3 Conclusies Formulering

De evaluatie 2011 komt tot dezelfde conclusies als de evaluatie 2010 die onderlijnt (p7): "Enkele algemene zwakheden in de formuleringsproducten moeten aangepakt worden vooral de onvoldoende kwaliteit van de logische kaders, de onvoldoende uitwerking van de horizontale thema's en de zwakke integratie van de risico-analyse in de project aanpak en het logische kader."

De evaluatie 2011 onderschrijft eveneens de vaststelling (p 5) "De werking van het Comité voor kwaliteitscontrole is geleidelijk aan verbeterd, maar is nog te veel gericht op een controle van de conformiteit van de rapporten, en minder op een kwaliteitscontrole zoals gedefinieerd in het 3de beheerscontract."

Een meerderheid van de projecten toont dat belangrijke gebeurtenissen – intern of extern aan het project – het project verplichten om de activiteiten en/of de projectlogica aan te passen.

4.3 De uitvoering van de projecten

4.3.1 De opstartfase

De opstartfase omvat de recrutering van het personeel (onder meer de technische assistenten), de uitvoering van de baseline of institutionele diagnose en het herlezen van de TFD door de GLOS. Dit blijkt een kritische periode te zijn voor het welslagen van het project. De evaluaties toonden aan dat er belangrijke **vertragingen zijn tussen de formulering en het opstarten van de projecten** met een negatieve invloed op het project (zie hierboven).

4.3.2 Het uitvoeren van de projecten

De evaluatie 2011 heeft de uitvoering van de projecten niet altijd voldoende kunnen analyseren gezien enkele projecten al afgesloten waren of in de eindfase waren met project teams die niet meer volledig waren. Door de documenten en de ontmoetingen met de betrokken partijen konden de evaluatoren toch wel vaststellingen doen rond de zwakke en sterke punten van de projectuitvoering.

De projecten zijn meestal geïntegreerd in de structuur van de partnerorganisaties. De directeur van de partnerorganisaties is medeverantwoordelijke voor een belangrijk deel van de activiteiten in het kader van het medebeheer; het personeel van de partner voerde het belangrijkste deel van de activiteiten uit en hun capaciteiten werden versterkt door vorming en coaching door de technische assistenten. De procedures en methodes van de partner werden voor zover mogelijk toegepast.

Zie hieronder "5.1.1. Medebeheer"

4.3.3 Overheidsopdrachten

België heeft beslist om zich af te stemmen op de nationale procedures wat betreft overheidsopdrachten en blijkt één van de eerste bilaterale coöperaties te zijn die dit doel bereikt³⁵. Het gebruik van de nationale procedures is in lijn met de engagementen die genomen werden in het kader van de Verklaring van Parijs. Hoewel BTC enkele drempels verhoogd heeft, toch dient het akkoord gevraagd te worden van de Plaatselijk Vertegenwoordiger vanaf 25.000€ en van BTC- hoofdzetel vanaf 200.000€.

De toepassing van de nationale en Belgische procedures veroorzaakt soms bijkomende vertragingen.

- *BDI-PAI-ISABU In dit project ter institutionele ondersteuning van ISABU in Burundi betekent het feit dat men zich richt naar de nieuwe Code voor Openbare Overheidsopdrachten dat er 34 stappen zijn voor de goedkeuring en lancering van de overheidsopdracht waarvan 8 à 10 stappen bij BTC liggen (afhankelijk van de betrokken bedragen).*
- *VIE-IP In dit irrigatieproject moest BTC de overheidsopdrachten opnieuw lanceren nadat de Vietnamese wetgeving veranderde.*

Deze procedures en voorwaarden zijn in vele gevallen moeilijk te respecteren door lokale leveranciers en de overheidsopdrachten houden niet altijd rekening met de interesses van internationale ondernemingen. Sommige werken worden snel uitgevoerd na aanvankelijke vertragingen – wat niet toelaat om goede kwaliteit en ingebruikname te garanderen.

- *RDC AEP et PREPICO: Voor deze infrastructuurprojecten was het, gezien de lokale situatie in DRC moeilijk om een aannemer of leverancier te recrutereren die voldoet aan alle voorwaarden van Belgische publieke markten. Deze vereisten zijn weinig compatibel met de situatie van de lokale ondernemers (bancaire certificaten, attesten,...). Ernstige internationale aannemers echter staan weigerachtig tegenover de context en doen offertes die overschat zijn om zo eventuele risico's te dekken. Er is bovendien onmogelijk om een offerte te negeren omwille van een te lage prijs die niet gejustifieerd wordt. Daardoor worden goede aannemers uitgesloten wegens 'te duur' en lokale aannemers omwille van de administratieve procedures. Overheidsopdrachten worden dan ook veelvuldig opnieuw gelanceerd tot een aannemer aan de formele voorwaarden voldoet, maar deze kan incompetent zijn, niet conform materiaal leveren of een veel langere tijd nodig hebben.*

4.3.4 Administratief en financieel beheer

Uit de uitwisselingen met de projectteams blijkt dat de projecten zware administratieve en financiële procedures hebben. De technische assistenten besteden een groot deel van hun tijd aan het administratieve beheer, eerder dan aan de inhoudelijke begeleiding van de projectteams.

De bijdrage van BTC aan het welslagen van het project bestond duidelijk in deze operationele en financiële aspecten: de financiële rapportering, het begeleiden van

³⁵ In Burundi is België op dit moment de enige donor die zich inschrijft in de lokale procedures.

de overheidsopdrachten, het verlenen van mandaten, enz. **met ander woorden initiatieven die toelieten om de financiële risico's te beperken.** Zulk nauwkeurig administratief en financieel beheer was een duidelijk voordeel voor de partner die zelf zijn eigen procedures wou verbeteren zoals Burundi.

Evolutie van de uitgaven naar het einde van het project In verschillende projecten was het niveau van de uitgaven erg zwak gedurende de eerste jaren van de uitvoering onder meer door een trage opstart van het project en door de zware procedures voor de overheidsopdrachten (zie hierboven). Ongeveer een jaar voor het eind van het project, was er dan dikwijls een nieuwe dynamiek, gemotiveerd door het risico om het geheel van het projectbudget niet te kunnen uitgeven voor het eind van de projectduur. Er werden dan snel beslissingen genomen om het project te oriënteren naar activiteiten die erg veel financiële middelen vereisen zonder dat dit altijd gerechtvaardigd was in termen van relevantie, doeltreffendheid of duurzaamheid.

4.3.5 Technische assistentie – internationaal en nationaal

De evaluatiemissies hebben quasi unaniem de essentiële rol vastgesteld van internationale en nationale technische assistenten (TA) voor het welslagen van het project, meer bepaald voor de strategische reflectie en het heroriënteren van het project. De kwaliteit van de technische assistentie was in het algemeen goed, zowel op technisch als op menselijk vlak en voor de begeleiding van het beheer van de projecten³⁶.

- Meestal was er een goede complementariteit tussen de nationale en internationale technische assistenten³⁷. Wanneer deze complementariteit niet gegarandeerd was³⁸, bleek de samenwerking problematisch met negatieve gevolgen voor het project.
- Verschillende TA hebben veel tijd besteed aan administratieve en financiële procedures, wat hen niet altijd toeliet om hun optimale rol te spelen bij het doorgeven van competenties. Vooral in kleinere projecten vervullen de ATs verschillende taken.
- De TA-N werden dikwijls gerecruteerd om de zwakheden van de partners op het vlak van financieel en administratief beheer te compenseren – en zo te beantwoorden aan de noden qua financieel beheer die opgelegd worden door de Belgische Inspectie aan BTC.
- Het feit dat eenzelfde TA toegewezen werd aan verschillende projecten, versterkte de synergie tussen deze projecten, maar was soms ook een handicap voor de uitvoering van verschillende activiteiten³⁹.

³⁶ Meer bepaald voor de projecten EA-PADSS au Mali, 'Santé Mentale' au Rwanda, APFP au Burundi (luik informatica)

Zie ook de BTC studie « Changing minds and attitudes. Towards improved Belgian Technical Assistance » (2006)

³⁷ Bijvoorbeeld in het project 'Expertise en Appui au PADSS' waar een experte beheer samenwerkte met een expert in publieke gezondheidszorg.

³⁸ Zoals in het project VIE-PARROC

³⁹ RWA EPRER met één technisch assistent voor alle Belgische rurale elektrificatieprojecten in Rwanda

- In enkele gevallen voldeden de TA niet en heeft BTC niet snel de nodige maatregelen genomen om deze situatie te verbeteren.
- De referentietermen van de mid-term en eindevaluaties betroffen zelden het werk van de TA⁴⁰.
- De keuze van de TA botste dikwijls op een veto van de partners.
- De TA zijn belangrijk voor het faciliteren van de interventies en het identificeren van de noden voor capaciteitsversterking van de partners.

4.4 Monitoring en evaluatie van het project

Dit hoofdstuk behandelt eerst het monitoringsysteem en analyseert daarna de rapportering. De rol van de Gemengde Lokale Overlegstructuur (GLOS) wordt ook geanalyseerd.

4.4.1 Monitoringsysteem

Het merendeel van de geëvalueerde projecten hadden geen monitoringsysteem dat toelaat om de resultaten die het project bereikte op te volgen. In het algemeen zijn de monitoringsystemen beperkt tot het opvolgen van de activiteiten en uitgaven. Enkele positieve initiatieven verdienen aandacht.

- *NIG-PHVP: Het interne systeem van trimestriële planning en balans is een goede vooruitgang voor zoverre het logische kader en de indicatoren goed zijn.*

De opvolging van de projecten gebeurt op verschillende manieren:

- Een verantwoordelijke Monitoring werd aangeworven door het project.
- De technische assistent volgt de acties op.
- De opvolging wordt toegewezen aan een externe structuur.
- Er is geen werkelijk opvolging voorzien van de partners.
- De opvolging gebeurt (in grote lijnen) door de programmabeheerder van BTC die medeverantwoordelijke voor het project is.

Bepaalde zwakke punten van de projectdesign hebben een negatieve invloed op de opvolging gedurende de uitvoering:

- In verschillende projecten bestond er geen «baseline» die toeliet om de vertreksituatie te kennen (zie hierboven 3.3. 'Doeltreffendheid').
- De indicatoren reflecteerden vooral de activiteiten en investeringen, eerder dan de resultaten.
- De partners (vooral overheidsstructuren) hadden weinig middelen (human resources) om een dagelijkse opvolging te verzekeren.⁴¹

⁴⁰ BTC stelt dat er een interne evaluatieprocedure is voor de technische assistenten (die echter niet geëvalueerd werd)

- Er bestond geen werkelijke kwaliteitscontrole tijdens de uitvoering (Het comité voor kwaliteitscontrole komt enkel tussen in de formuleringsfase).

Financiële opvolging BTC, zoals vele andere ontwikkelingsorganisatie, besteedt veel aandacht aan de financiële dynamiek «vastlegging - uitgaven» met een sterke nadruk op de controle van de uitgaven en hun geldigheid. De administratieve en financiële informatie werd opgenomen in de jaarverslagen van de projecten en worden besproken op de GLOS. Trimestriële planningen worden gemaakt, grotendeels gebaseerd op de voorziene uitgaven.

Technische opvolging In slechts enkele evaluaties kwam de begeleiding van het Departement Sectorale en Technische Expertise (EST) van BTC tot uiting. Vooral in de projecten 'Gezondheid' bleek deze begeleiding duidelijk te hebben bijgedragen tot het succes van het project. Voor andere projecten had een meer intensieve begeleiding meer kunnen bijdragen tot de uitvoering.

De evaluatoren constateerden belangrijke zwakheden op het vlak van de opvolging van de projecten, maar noteerden eveneens dat vooruitgang gemaakt werd op dit vlak zoals benadrukt in het evaluatierapport 2010 (p. 9) die recentere projecten evalueerde: "In alle onderzochte projecten werd minstens de basis gelegd voor de uitwerking en toepassing van resultaatgerichte monitoringsystemen, onder meer door de uitwerking van baselines."

4.4.2 Gemengde lokale overlegstructuur (GLOS)

De Specifieke Conventie delegeert aan de GLOS de besluitvorming rond belangrijke aspecten van het project, namelijk de opvolging, strategische reflectie, maar ze stelt geen duidelijke en transparante procedures voor rond de besluitvorming.

De vergaderingen van de GLOS worden meestal regelmatig gehouden met deelname van de belangrijkste betrokkenen. Ondanks de hieronder vermeldde zwakheden, heeft de GLOS dikwijls belangrijke structurerende beslissingen genomen voor de uitvoering van de projecten. Deze beslissingen werden echter niet altijd vertaald in een logisch kader dat moet toelaten om het project verder te volgen en te evalueren.

De volgende problemen werden gesignaleerd:

- Gebrek aan een intern monitoringsysteem dat de GLOS niet toelaat om het project op te volgen en de juiste beslissingen te nemen.
- De samenstelling van de GLOS was technisch en politiek aan de kant van de lokale partner (aanwezigheid van de technische ministeries en het Ministerie van Buitenlandse zaken) en enkel technisch (BTC) aan Belgische kant.
- Sommige GLOS zijn weinig dynamisch en weinig betrokken bij de specifieke aspecten van het project. De leden van de GLOS (vertegenwoordigers van de partnerstructuren en ministeries) zijn weinig actief tijdens de vergadering

⁴¹ BDI-RAFS: Investerings inzake irrigatie voor dit zaadproductie project zal resulteren in investeringen die moeilijk te gebruiken zijn. Een technische evaluatie van de basisstudie had de correctie van enkele zwakheden kunnen toelaten. De structuur van een zaad-industrie met nieuwe organisaties (prive-sector) had nauwkeurig gemonitord moeten worden.

door het ontbreken van financiële motivaties of ze hebben niet de technische kennis betreffende de interventies van het project.

- *RDC-Kalémie: De GLOS van dit project voor ontzanding van de haven van Kalémie kwam slechts 2 keer samen. De heroriëntering van het project gebeurde naarmate de noodzaak gevoeld werd, zonder formalisering of bekrachtiging door het GLOS.*
- De leden zijn soms 'rechter in eigen zaak' zoals bv. de verkozenen in de projecten 'Goed bestuur'. De leden van sommige GLOS zijn betrokken partij bij het project
 - *RDC-Appui au système législatif - volet Assemblées Provinciales: Er is een belangrijke deelname van de begunstigden (namelijk één gedeputeerde per provincie) aan de GLOS en aan het gehele beheer van het project. Dat leidde tot meer vormingen voor de gedeputeerden en minder vormingen voor het personeel van de Assemblies. De beslissingen van de gedeputeerden hebben niet altijd geleid tot het optimaal bereiken van de doelstellingen van het project*
- De discussies tussen de verschillende deelnemers zijn te gedetailleerd waardoor men niet toekomt tot strategische reflectie⁴².
- Beslissingen genomen door de GLOS waren soms tegenstrijdig met de specifieke doelstelling van het project⁴³.
- De werking van de GLOS werd geparalyseerd wanneer er onenigheid is tussen de leden.

Vaststelling: Alhoewel de GLOS tot taak heeft om de opvolging van de projecten te verzekeren en strategische beslissingen te nemen, toch heeft de GLOS niet altijd de juiste beslissingen genomen om moeilijke situaties recht te trekken en het project te heroriënteren in functie van de nieuwe uitdagingen en opportuniteiten. Dit heeft het effect van de projecten ernstig beïnvloed.

De evaluatie 2011 sluit zich aan bij de vaststellingen van de evaluatie 2010: (p. 7) «De GLOS blijkt vooral een orgaan dat zich met belangrijke maar vooral formele kwesties van overwegend administratief financiële aard bezighoudt. Vele GLOSsen komen zo niet echt aan strategische sturing toe.»

4.4.3 Halfjaarlijkse rapporten en jaarverslagen

Vóór 2010 waren de jaarverslagen relatief beperkt en werd vooral de nadruk gelegd op de vergelijking tussen de uitgevoerde activiteiten en de voorziene activiteiten alsook op de budgettaire situatie. Deze rapporten waren wel een basis voor de partners die zich wilden informeren over de vooruitgang van het project, maar waren een onvoldoende basis voor een juiste besluitvorming in geval van problemen.

⁴² TAN- BIP1 Discussies in de lokale taal (Swahili met een informele vertaling) tussen een groot aantal vertegenwoordigers van alle betrokkenen in de verschillende regio's maken het de Belgisch deelnemers (BTC en de Attaché als observator) moeilijk om de inhoud van de discussies en zelfs de genomen besluiten in detail te begrijpen.

⁴³ UGA-Gulu. In dit project voor de rehabilitatie van een school werd de woning van de directeur afgewerkt, maar waren onvoldoende financiële middelen voorzien voor de aankoop van schoolmeubilair

De rapporten concentreerden zich vooral op aspecten van het logische kader en minder op technische en organisatorische aspecten. De uitdagingen van het project en de problemen die zich stelden werden niet expliciet beschreven om hun relevantie te kunnen beoordelen of de risico's die ze inhouden voor het project. Ze zijn dus ook weinig geschikt voor de donor en voor de GLOS die nood heeft aan meer informatie voor hun strategische reflectie en besluitvorming.

4.4.4 Strategische Opvolging van de projecten

In meer dan één derde van de projecten⁴⁴ was het strategische overleg tussen al de partners onvoldoende om een optimaal bereiken van de specifieke doelstellingen te garanderen. Dit was de gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle partners in het systeem van medebeheer.

In die projecten was een heroriëntering nodig geweest, waarbij het akkoord van de donor nodig was omdat belangrijke wijzigingen moesten aangebracht worden aan het logische kader of het gebruik van de budgetten. In sommige gevallen had een politieke interventie van de Belgische Coöperatie kunnen zorgen voor een beter of sneller respect van de specifieke doelstellingen. De evaluatoren onderschrijven de vaststellingen van de evaluatie van 2010 (p 8): «De rol van het BTC hoofdkantoor in de strategische sturing is beperkt, terwijl er op uitvoerend niveau wel een duidelijke nood en vraag is naar ondersteuning. In vele gevallen blijken het hoofdkantoor en het landenkantoor niet te beschikken over de nodige specifieke deskundigheid. De rol van het landenkantoor beperkt zich tot (overigens erg gewaardeerde) administratieve, financiële en logistieke ondersteuning en trouble shooting en situeert zich weinig op strategisch en inhoudelijk vlak. In vele gevallen blijken de technische assistenten, al dan niet samen met de lokale projectdirecteuren een sleutelrol te vervullen in de strategische sturing van de projecten. Strikt gesproken gaan zij in een aantal gevallen daarbij hun mandaat te buiten, maar ze vullen een leegte in die door andere actoren niet ingevuld wordt.»

De evaluatie 2011 sluit aan bij de conclusie van 2010 ivm de rol van DGD en de attachés «Het DGD heeft geen directe rol in de strategische aansturing van projecten en daartoe ontbreekt hen de nodige middelen en informatie.»

4.4.5 Tussentijdse evaluatie

De mid-term evaluaties zijn dikwijls interessante oefeningen geweest en hebben bijgedragen tot het oplossen van moeilijke situaties. In de meeste gevallen, werden ze gedaan door internationale en nationale consultants met een goede kennis van de sector en van het project cycle management. Deze externe kijk op het project zorgde voor een objectieve analyse van de situatie en formuleerde voorstellen die binnen de GLOS besproken konden worden om de situatie te verbeteren. In verschillende projecten, werd geen MTE georganiseerd terwijl zulke evaluatie toch wel de mogelijkheid had geboden om ofwel de interventielogica te bevestigen of een strategische reoriëntatie voor te stellen. In andere projecten, werd de MTE bijna tegen het eind van het project georganiseerd.

⁴⁴ Vooral in volgende projecten: VIE-IP, MAR-EMF, BDI-APFP, UGA-Gulu, RWA-PAIFDS, RWA UNR-CHUB and Bushenge, BDI-PAI-ISABU, BDI-RAFS, SEN-REMEC, TAN-ICD, RWA R & T, DRC-Kalemie

De MTE is een onmisbaar middel om de vooruitgang van de projecten. Het is essentieel dat de GLOS zo snel mogelijk maatregelen neemt om de problemen op te lossen die geconstateerd worden bij die MTE en het logische kader aanpast.

4.4.6 Eindevaluatie en rapport

De eindevaluaties werden gelanceerd door BTC dat ook de referentietermen opstelde en de consultants (een nationale en een international) selecteerde. Deze evaluaties werden systematisch uitgevoerd. De rapporten zijn over het algemeen van aanvaardbare kwaliteit en bevatten informatie over het verloop van het project op basis van de standaard evaluatiecriteria (relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, duurzaamheid en impact) alsook een analyse van de uitgaven en voorstellen voor de allerlaatste maanden van het project. De meeste evaluaties werden 6 à 12 maanden voor het einde van het project georganiseerd, wat de mogelijkheid bood om maatregelen te nemen om het project te heroriënteren of om de duurzaamheid te versterken.

De volgende zwakke punten werden vastgesteld en kunnen allicht verholpen worden door een aanpassing van het 'format' van de evaluaties:

- Door het ontbreken van een opvolgingssysteem bij de begunstigden was het moeilijk voor de eindevaluaties om de resultaten van de projecten te meten. (zie hierboven).
- De evaluaties analyseerden niet de specifieke bijdrage van BTC aan het succes van het project - in vergelijking met de bijdrage en verantwoordelijkheid van de partners.
- De competenties van de technische assistenten (nationaal en internationaal) en hun bijdrage tot het succes van het project werden niet geëvalueerd.
- Externe factoren die het uitvoeren van het project belemmerden of juist bijdroegen tot het succes van het project werden weinig of niet in aanmerking genomen, terwijl de huidige evaluatie juist het belang van deze factoren vaststelde.
- De exit-strategie werd onvoldoende uitgewerkt.
- De evaluaties konden moeilijk rekenschap geven van de resultaten van het project gezien ze georganiseerd werden ongeveer 12 maanden voor het einde van het project.

Conclusie In geen van de eindevaluaties van de 32 projecten was er sprake van een partijdig oordeel (pro-BTC) door de evaluatoren van BTC. Toch houdt het feit dat de evaluaties enkel door BTC georganiseerd en goedgekeurd worden – zelfs als de evaluatoren extern zijn – het risico in dat hun belang/geldigheid beperkt is om tegenover de donoren, meer bepaald voor wat betreft de plaats en rol van BTC in de uitvoering van de projecten.

Capitalisatie van de ervaring en voorbereiding van de volgende interventie Er gebeurden weinig inspanningen voor zulke capitalisatie die toch zou bijdragen tot een betere voorbereiding van latere projecten in dezelfde sector.

4.4.7 Verlenging

In 22 van de 32 projecten⁴⁵ was er een verlenging van maximum 1 jaar (zie 3de beheerscontract) die het bijvoorbeeld mogelijk maakt om de infrastructuurwerken te beëindigen of het overblijvende budget te heroriënteren naar meer pertinente activiteiten. In enkele gevallen werd het budget verhoogd. De evaluatie toonde het volgende aan:

- De doeltreffendheid van verschillende activiteiten hing sterk af van de activiteiten die in deze verlenging werden georganiseerd.
- De duurzaamheid van verschillende projecten was beperkt doordat bepaalde activiteiten niet konden uitgevoerd worden
 - *BDI-APFP: Het project had geen middelen of tijd genoeg om het personeel van de Parlementen en de nieuwe verkozenen te vormen rond het gebruik van het nieuwe informatica- en communicatiesysteem.*

De verlenging van de projecten heeft dus duidelijk bijgedragen tot een betere performantie van de projecten die geconfronteerd werden met wijzigingen in hun context en die belangrijke vertragingen opliepen door de zware procedures. Toch is de duurtijd van zulke verlenging (maximum 1 jaar) onvoldoende.

⁴⁵ Het betreft de projecten BDI-APFP, TAN-BIP1, VIE-IP, MAR-EMF, NIG-PHVP, BDI-APFP, UGA-Gulu, RDC-AP, RWA- UNR-CHUB 1 et 2, BDI- Hôpital PRC, RDC-AEP, BDI-RAFS, MLI-EA-PADSS, TAN-ICD, ALG-TAM 1 & 2, RWA R &T, RWA-EPRER, RWA-IPM, ALG-ATCFME, VIE-PARROC

5. Structurele aspecten

Dit hoofdstuk behandelt de relaties van BTC en haar partners en haar relatie met DGD.

5.1 Lokale partner

5.1.1 Medebeheer

Het dubbele systeem van 'medebeheer' en 'regie' maakte het mogelijk voor BTC om zich optimaal te integreren in de aanpak die voorgesteld wordt door de Verklaring van Parijs. De keuze van de budgettaire posten onder 'medebeheer' (investeringen en werkingskosten) en andere kosten onder 'regie' (internationale TA, tussentijdse en eindevaluaties) lijkt coherent. Deze laatste kosten waren nodig om de goede uitvoering van het project te garanderen en om zich te verantwoorden tegenover de donoren.

De voor- en nadelen van dit beheerssysteem konden niet geanalyseerd worden in detail, maar toch werden de volgende vaststellingen gedaan.

- In de meeste projecten werd de directeur van de interventie benoemd door het partnerministerie. Het zijn meestal kaders van de ministeries of regionale directeurs. In enkele gevallen zijn het directeurs van parastatale of privé organisaties.
- Verschillende medebeheerders verzorgen dezelfde functie voor verschillende BTC projecten of projecten van andere donoren, naast hun officiële taken binnen de administratie. Dit schaalvoordeel houdt toch het gevaar in van een zwakke beschikbaarheid.
- Sommige projectteams functioneren erg autonoom binnen de structuren van de partner, wat risico's inhoudt voor de duurzaamheid van de projecten.
- Wanneer de leiding van het project onvoldoende sterk is en de partners niet meer op dezelfde golflengte zitten, dan biedt het medebeheer geen mechanisme om latente conflicten op te lossen⁴⁶.

Samenvattend, de mogelijkheid van twee parallelle systemen biedt vele voordelen, maar het systeem van medebeheer kan nog verbeterd worden. De evaluatoren deden geen vaststellingen rond het systeem 'regie'.

⁴⁶ Bijvoorbeeld MAR-EMF, RWA-PAREF

5.1.2 Financiële en administratieve procedures van het partnerland

BTC stemde zich maximaal op de procedures van het partnerland in alle landen waar de evaluatie plaats vond, maar ze heeft niet altijd vat op de degelijkheid en snelheid van deze procedures. Het respecteren van de nationale procedures op het vlak van overheidsopdrachten betekent in de praktijk een hoog aantal te volgen stappen en een lange duurtijd.

BTC is zelf onderworpen aan strenge administratieve en financiële controles vanwege het Belgische Rekenhof maar heeft niet altijd de mogelijkheid om dezelfde nauwkeurigheid op te leggen aan haar partner. Dit probleem stelt zich vooral in landen met een zwak bestuursniveau zoals in Burundi en DRC.

Het respecteren van de nationale procedures is belangrijk binnen de Verklaring van Parijs, maar brengt belangrijke vertragingen mee.

5.1.3 Institutionele versterking van de partners (in het kader van medebeheer)

De institutionele ondersteuning van partner Ministeries en andere gespecialiseerde organisaties neemt een belangrijke plaats in binnen de ontwikkelingssamenwerking, onder de vorm van technische assistentie, een versterking van de competenties van het personeel of investeringen in transportmiddelen of informatica. Gezien de groeiende verantwoordelijkheid van deze lokale organisaties is deze samenwerkingsmodaliteit erg relevant.

In het kader van deze evaluatie werden slechts enkele projecten 'institutionele ondersteuning'⁴⁷ geëvalueerd, maar de meeste projecten hadden een belangrijk luik 'versterking van het personeel'.

De evaluatoren benadrukken het belang van de institutionele ondersteuning en de noodzaak om het monitoringsysteem aan te passen zodat ook het effect van deze interventies duidelijk wordt alsook de bijdrage van BTC aan veranderingsprocessen binnen de partnerorganisaties.

5.2 Relaties BTC-Ambassade

Uit de analyse van de 32 projecten blijkt dat de strikte scheiding tussen de rol van BTC en van de Attachés binnen de Belgische Ambassades, zoals gedefinieerd in het 3de beheerscontract onvoldoende garanties biedt voor het goede verloop van de projecten. In verschillende projecten slaagde BTC er niet voldoende in om de specifieke doelstellingen te laten respecteren door het geheel van de partners en waren niet alle voorwaarden voldaan voor een optimale uitvoering van het project.

- *SEN-REMEC: In dit project ter ondersteuning van een microfinancieringsnetwerk met zwak bestuur, was de druk van BTC niet sterk genoeg om de partners – Directie Microfinanciering en Directie*

⁴⁷ In het bijzonder BDI-PAI-ISABU, MLI - PA-PADSS, SEN- PA-REMEC

Reglementering en Toezicht –te overtuigen om een goed bestuur af te dwingen binnen het netwerk. Dat gebeurde pas na een gezamenlijk schrijven van BTC en van de Belgische Coöperatie.

Zwakke opvolging van de donor In tegenstelling tot andere bilaterale coöperaties en de Europese Unie, komt de Belgische donor weinig tussen in de opvolging van de projecten tenzij via het lezen van de jaarverslagen, de (onregelmatige) deelname aan de GLOS als observator en door min of meer regelmatige contacten met de programmabeheerders van BTC. De conclusies van de tussentijdse en eindevaluaties worden wel gedeeld met de attachés. De projecten worden ook besproken tijdens de Partnervergaderingen twee keer per jaar, waar ook de problemen worden gerapporteerd.

Onevenwichtige vertegenwoordiging van de partnerlanden in de besluitvorming De partnerlanden zijn vertegenwoordigd in de GLOS door zowel het technische Ministerie als door de politieke verantwoordelijken (Primature, Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking) die de projecten opvolgen terwijl BTC de enige vertegenwoordiger is aan Belgische kant en de Belgische politieke autoriteit niet dezelfde middelen heeft om het project te volgen en deel te nemen aan de strategische besluitvorming over de toekomst van het project.

Vaststelling

De evaluatie 2011 sluit aan bij de vaststelling van de evaluatie 2010 (p 8): «Het personeel van DGD speelt geen directe rol meer in de strategische oriëntatie van de projecten en heeft niet de middelen noch de nodige informatie hiertoe».

De zwakke samenwerking tussen de 2 instellingen (in Brussel en op het terrein) laat niet toe om het proces van ontwikkeling en de project/programmacyclus te optimaliseren.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De evaluatie 2011 betreft 32 projecten in 12 landen voor een totaal budget van 105.160.321 €. Het gebruikte evaluatiekader is gebaseerd op de methodologie "Results Oriented Monitoring"-methodologie (ROM) die toelaat om (1) vaststellingen te doen rond de performantie van BTC op de verschillende domeinen en om de oorzaken van de successen en mislukkingen te identificeren en (2) om aanbevelingen te formuleren om de performantie te verbeteren. De evaluatie is gebaseerd op de standaard evaluatiecriteria en op de horizontale thema's. Ze identificeerde interne en externe factoren – gebonden aan de context of de sterktes/zwaktes van de partners die deze performantie beïnvloed hebben.

6.1.1 Evaluatie criteria

De scores voor 'Relevantie' (94% heeft een score 'A' of 'B') zijn over het algemeen beter dan de andere scores. 'Efficiëntie' (81% met scores 'A' of 'B') heeft betere scores dan 'Doeltreffendheid' (59% idem) en 'Duurzaamheid' (71% idem).

Tabel: Totale score voor de 32 geëvalueerde projecten

Criteria:	Relevantie	Doeltreffendheid	Efficiëntie	Duurzaamheid
Score a	9	1	6	3
Score b	21	18	18	20
Score c	2	12	7	9
Score d	0	1	1	0

De analyse van de **relevantie** duidt aan dat de meerderheid van de interventies aansloten bij de ontwikkelingsdoelstellingen en strategieën van het partnerland en beantwoordden aan de behoeften van de begunstigden. Verschillende interventielogica's bleken echter niet realistisch tijdens de uitvoering terwijl deze incoherenties hadden kunnen geïdentificeerd worden bij de formulering. De scores

voor **doeltreffendheid** zijn erg verdeeld (vooral B en C). De doeltreffendheid werd belemmerd door verschillende vertragingen bij de uitvoering die niet toelieten om alle voorziene activiteiten uit te voeren. De analyse van de **efficiëntie** toont aan dat het beheer en de interne organisatie over het algemeen goed is, maar dat BTC te traag reageerde op interne en externe problemen. De scores voor **duurzaamheid** zijn in het algemeen gunstig, behalve voor de financiële duurzaamheid.

	Gender	Leefmilieu	Goed bestuur
Score A	3	3	3
Score B	20	23	23
Score C	9	5	6
Score D	0	0	0

Voor de horizontale thema's zijn de scores voor '**Gender**' veelal gunstig omdat verscheidene projecten zich tot vooral tot vrouwelijke begunstigenden richt, maar het is spijtig dat deze projecten geen specifieke gender aanpak ontwikkeld hebben. De scores voor '**Leefmilieu**' en '**Goed bestuur**' zijn aanvaardbaar voor 80% van de projecten maar deze gunstige resultaten verbergen zwakke analyses en een weinig specifieke aanpak. Er werden geen gevallen van corruptie vastgesteld. Inspanningen werden geleverd voor het respecteren van administratieve en financiële procedures, maar transparantie en participatie werden weinig gestimuleerd.

6.1.2 Projectcyclus

Formulering van de projecten: Het Technische en Financiële Document biedt goede perspectieven voor de uitvoering van de projecten, behalve voor enkele projecten waar de duurtijd te kort is of de ambities te groot vergeleken met het beschikbare budget. Verschillende aspecten zoals de institutionele analyse en de risicoanalyse werden onvoldoende uitgewerkt.

Bij de **opstart** van de projecten zijn er verschillende vertragingen onder meer bij de recrutering van het personeel, het opstellen van de baselines.

De **uitvoering van de projecten** was geïntegreerd in de organisatie van de partners. De uitvoering verliep correct, maar de procedures waren te zwaar. De teams waren gemotiveerd en de technische assistenten (nationaal en internationaal) beschikten over de nodige competenties. In sommige projecten of landen was de technische assistentie niet specifiek genoeg. De zware procedures (Belgische en lokale) onder meer voor de overheidsopdrachten hebben de uitvoering van de projecten vertraagd.

De **monitoring en rapporteringssystemen** leggen vooral de nadruk op de uitvoering van de activiteiten en op de uitgaven (in vergelijking met wat voorzien werd in de TFD). De indicatoren zijn niet altijd SMART en gekwantificeerd en slechts

in enkele projecten zijn er baselines. Het beheer van de projecten en hun opvolging is onvoldoende gericht op de resultaten en houdt niet op een aangepaste manier rekening met de veranderingen in de context. De Gemengde Lokale Overlegstructuren (GLOS) zijn dynamisch, maar zijn vooral begaan met administratieve en financiële aspecten en bieden onvoldoende garantie voor een correcte heroriëntatie bij problemen of veranderde context.

Tegen het **einde van de uitvoeringsperiode** hebben de GLOS dikwijls beslissingen genomen om projecten te herdynamiseren, ook tijdens de periodes van verlenging (22 van de 32 projecten). Enkele projecten zijn er niet in geslaagd om het geheel van de activiteiten uit te voeren die nodig was voor het bereiken van de specifieke doelstelling, met negatieve gevolgen voor de doeltreffendheid en duurzaamheid van de projecten.

De analyse per sector en per type land liet niet toe om conclusies te trekken gezien de beperkte omvang van het staal geëvalueerde projecten. Voor de infrastructuurprojecten (50% van de projecten) werden vertragingen vastgesteld bij de opstart en voor de overheidsopdrachten. Er werd onvoldoende rekening gehouden met prijsverhogingen bij de voorbereiding van de budgetten tijdens de formulering.

Samenwerking met de partners: De projecten worden beheerd onder 'medebeheer' en zijn goed geïntegreerd in de structuren en procedures van de partners.

BTC deed belangrijke inspanningen om de aanbevelingen van de **Verklaring van Parijs** te volgen, meer bepaald voor het aligneren en de 'ownership' door de lokale partners, maar verdere inspanningen dienen te gebeuren rond resultaatgericht beheer, rond de harmonisatie met andere donoren en rond de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de partners.

Relatie met DGD betreffende de opvolging van de projecten: DGD en de attachés waren niet betrokken bij de strategische opvolging van de projecten hoewel de problemen waarmee de projecten geconfronteerd waren in vele gevallen een strategische heroriëntering vroegen om de specifieke doelstellingen optimaal te bereiken.

Algemene Vaststelling: Naast de specifieke conclusies voor elk van de criteria en aspecten van de uitvoering, is de belangrijkste conclusie van deze evaluatie dat in meer dan de helft van de projecten onvoorziene gebeurtenissen of risico's de goede uitvoering van de projecten – zoals voorzien in de TFD – in gevaar hebben gebracht. In deze gevallen bleken noch BTC, noch de GLOS in staat om de situatie recht te trekken en zo het specifieke objectief te bereiken. **Dit wijst op een zwakke beheerscapaciteit bij BTC en de lokale partners om problemen te identificeren en erop te reageren.**

6.2 Aanbevelingen op basis van de analyse van de evaluatiecriteria

Relevantie Naast het garanderen van de coherentie met betrekking tot het nationale beleid en strategieën en die van België, is het belangrijk om bij de formulering ook rekening te houden met de prioriteiten van de regering en van de gedecentraliseerde structuren van het partnerland alsook met de interventiemodaliteiten die voorgesteld worden in het lokale beleid en met de afstemming op interventies van andere donoren. Bovendien moeten de interventies realistischer zijn wat betreft de specifieke doelstellingen en resultaten die bereikt moeten dienen te worden binnen een bepaalde tijd en met vastgelegde middelen (zoals beslist bij de identificatie).

Doeltreffendheid Gezien bijna 40% van de projecten geen gunstige score hebben omwille van verschillende redenen (vertraging bij de opstart, wijzigingen in het personeel, overheidsopdrachten) is het essentieel dat BTC en haar partners (eveneens DGD) een grotere reactiviteit en capaciteit tot aanpassing tonen zodat de projecten op elk moment een adequaat antwoord kunnen bieden. De evaluatoren benadrukken dat een **resultaatsgericht beheer** verder gaat dan het opstellen van een intern opvolgingssysteem. Het betreft immers een reflectie en engagement op lange termijn voor de ontwikkeling van een «kwaliteitsvolle aanpak». Dit betekent dat een systeem moet ontwikkeld worden dat toelaat om - in elke fase en voor elk van de functies van de organisatie - de kwaliteit te verbeteren, meer bepaald door de risico's sneller te identificeren en gerichte strategieën uit te werken.

Efficiëntie Een realistische planning o.a. van de opstartfase en de duurtijd van de overheidsopdrachten, alsook een betere analyse van de capaciteiten van de partners en het verderzetten van de inspanningen om de inzet van technische assistenten te optimaliseren zullen bijdrage tot een betere efficiëntie van de projecten. De 'kwaliteitsaanpak' zoals hierboven vermeld, zal de complete performantie verbeteren en dient zover mogelijk gedeeld te worden met de partners.

Duurzaamheid Het streven naar duurzaamheid moet beginnen vanaf de formuleringsfase gezien de keuze van de partners en zijn betrokkenheid in het project belangrijke sleutelementen zijn. Sociale projecten dienen coherent te zijn met het beleid binnen de sector zodat verdere financiering gegarandeerd is na het project en zo de verworvenheden voor de finale doelgroep (patiënten, studenten) veilig gesteld zijn. De projecten dienen meer aandacht te besteden aan de financiële autonomie en aan het progressief verminderen van de afhankelijkheid van externe donoren en van het budget van het partnerland. Elke versterking van de 'ownership' door lokale partners, gecombineerd met bijdragen van de doelgroep, draagt bij tot een betere financiële duurzaamheid.

Horizontale thema's BTC dient meer rekening te houden met de transversale thema's bij de uitvoering van de projecten en bij het opstellen van indicatoren die het mogelijk moeten maken om de invloed van het project op deze aspecten te meten - en dit vanaf de identificatie en formulering.

6.3 Aanbevelingen met betrekking tot 6 specifieke aspecten

De aanbevelingen zijn gegroepeerd rond 3 operationele aspecten (voorbereiding van het project, uitvoering en opvolging) en rond 3 strategische aspecten (heroriëntatie van projecten in moeilijkheden, relatie met de partners en relatie met DGD).

6.3.1 Voorbereiding van de projecten

De duur tussen de identificatie en de formulering en tussen de formulering en de effectieve opstart van de projecten moet voor zover mogelijk beperkt worden, maar moet toch toelaten om voldoende informatie te verzamelen en de toeëigening van het project door de lokale partner te garanderen.

De evaluatoren stellen voor om bij de formulering (en dus in de TFD) meer aandacht te besteden aan de volgende aspecten:

- Realistische specifieke doelstellingen in functie van het budget en vice versa;
- De tijd nodig voor het opstarten van het project en de uitvoering van het project, meer bepaald voor projecten waarvan de cyclus van activiteiten over verschillende jaren loopt. (bijvoorbeeld de productie van zaaigoed, bosbouw), voor infrastructuurprojecten of projecten waarvan de relevantie nauw samenhangt met een andere cyclus die niet noodzakelijk samenloopt met de projectcyclus (bijvoorbeeld de versterking van verkozenen);
- Maatregelen nodig om de financiële duurzaamheid te garanderen doordat de operationele kosten (bijvoorbeeld van sociale projecten) in overheidsbudgetten kunnen opgenomen worden of om een toenemende bijdrage van de begunstigden of private sector haalbaar te maken;
- Een realistisch budget dat rekening houdt met prijsverhogingen;
- Identificatie van de verschillende risico's die de relevantie, doeltreffendheid en efficiëntie van het project kunnen verminderen en
- Voorstellen te doen van de stappen die ondernomen moeten worden wanneer deze risico's zich voordoen.

In functie van de specifieke karakteristieken van de projecten dient de formulering ook de modaliteiten van begeleiding en opvolging op het terrein vast te stellen maar daarbij wat armslag te laten aan de toekomstige projectteams zodat zij de uitvoering van het project kunnen aanpassen aan concrete wijzigingen in de context of aan de evolutie van de noden.

Gezien de partner onvoldoende betrokken is bij de formulering, zou het interessant zijn om het partnerland te vragen of bij de formulering een « Competentie task force» op te richten die de formulering begeleidt.

6.3.2 Uitvoering van het project

Opstartfase Gezien de eerste 3 à 9 maanden vitaal zijn voor het project, stellen de evaluatoren voor om voldoende aandacht te besteden aan deze fase volgens een dubbele aanpak: (1) Maximaal beperken van deze fase door onder meer de benoeming van de projectdirecteur te versnellen of burelen, internet en een voertuig

ter beschikking te stellen en (2) wanneer dat niet realistisch blijkt - om een beperkte formuleringsmissie te organiseren maar een periode van 3 à 6 maanden te voorzien waarbij medebeheerder, de directeur van de interventie en eventueel een consultant de TFD bestuderen, de baseline en OVI definiëren en waarbij een stappenplan wordt voorgelegd aan de GLOS over de manier waarop de specifieke doelstellingen best behaald kunnen worden (kalender, activiteiten, resultaten, opvolgingssysteem en evaluaties). In deze periode kunnen dan bijkomende haalbaarheidsstudies (onder meer ecologische impactstudies) uitgevoerd worden in combinatie met de vorming van het personeel en het verbeteren van de kennis van de omgeving waarin het project zal opereren.

Deze evaluatie heeft de interne werking van BTC niet geanalyseerd en kan dus geen aanbevelingen doen op dat vlak, buiten enkele sleutelaspecten die een invloed hadden op de uitvoering van het project:

Administratieve en financiële procedures De evaluatoren stellen voor dat de Belgische regering en BTC samen analyseren op welke manier de ketens van controle kunnen vereenvoudigd en verbeterd worden om de uitvoering van de projecten te vergemakkelijken. Dit maakt ook een beter resultaatgericht beheer mogelijk eerder dan een beheer gericht op financiële resultaten

Overheidsopdrachten De evaluatoren bevelen aan om de inspanning verder te zetten om zich af te stemmen op de procedures voor overheidsopdrachten van de partnerlanden, ondanks de vertragingen die hierdoor ontstaat. De bijkomende procedures op het niveau van BTC dienen beperkt te worden en er dient meer rekening gehouden te worden met de werkelijke capaciteit van de onderaannemers en de specifieke technische specificaties bij het opstellen van de overheidsopdrachten.

Technische assistenten nationaal en international Gezien de behoefte aan specifieke technische expertise en het feit dat de permanente technische assistenten veel tijd besteden aan administratieve en financiële vragen wordt voorgesteld:

- Om in een meerderheid van projecten gespecialiseerde technische assistentie ter beschikking te stellen voor vorming/coaching/begeleiding van het project – namelijk een tijdelijke technische assistentie bijvoorbeeld voor de infrastructuurprojecten;
- Om permanente technische assistenten te behouden voor projecten van institutionele ondersteuning en projecten die een duidelijk de versterking van de capaciteiten van de partners beogen;
- Om eveneens een permanente technische assistentie te houden in fragiele landen waar de administratie zwak is en de private sector en civiele maatschappij weinig ontwikkeld zijn.

Bij de uitvoering van de projecten dienen de volgende aspecten versterkt te worden:

- De aanpassing van de hulpmodaliteiten aan de institutionele context met multi-actoren;
- Het versterken van de reflectie rond het evalueren van de specifieke bijdrage van BTC tot het welslagen van het project, maar dan in een dynamiek van multi-actoren. Dat betekent een sterkere verantwoordelijkheid van BTC voor het leveren van bepaalde inspanningen onder meer het verzekeren van de begeleiding van de partner (!) – met het oog op het succes van het project.
- Het aanpassen van de administratieve en financiële procedures aan de institutionele capaciteit van de fragiele partnerlanden.

De evaluatoren stellen vast dat de begeleiding door het Department Sectorale en Thematische Expertise een werkelijke noodzaak is voor verschillende projecten. Regelmatige bezoeken zijn nodig om de goede uitvoering van de projecten te verzekeren.

Einde van het project De mogelijkheid dient voorzien te worden om een verlenging te vragen wanneer duidelijk wordt dat het project niet in de gestelde duurtijd kan uitgevoerd worden. Een verlenging tot bv 2 jaar zou mogelijk moeten zijn – eventueel met een verhoging van het budget als het succes van het project gegarandeerd is. Exit strategieën moeten ontwikkeld worden met richtlijnen voor de lokale administratie rond het vervolg van het project waarbij een duidelijk kader geschetst wordt waarin andere interventies zich kunnen inschrijven.

De capitalisatie van de ervaring moet versterkt worden en interessante tools en methodieken kunnen bij het eindrapport gevoegd worden.

Specifieke aanbevelingen voor de infrastructuurprojecten

Voor de infrastructuur projecten zijn er de volgende aanbevelingen:

- Ruimte voorzien in de TFD voor prijsverhogingen in functie van de inflatie en in de Specifieke Conventies en Conventies voor Uitvoering clausules voorzien voor de aanpassing van de prijzen van bouwmaterialen;
- Rekening houden met de werkelijke capaciteit van de onderaannemers voor het uitvoeren van de werken;
- De kalender van de uitvoering aanpassen aan de vertragingen die opgelopen werden;
- Een verlenging onderhandelen met de partners (DGD en de lokale regering) en een verhoging van het budget zodat ook de laatste activiteiten uitgevoerd kunnen worden zoals de afwerking van de gebouwen of de aankoop van materiaal en meubelen;
- Zorgen dat BTC of een andere organisatie kan tussenkomen tijdens de garantieperiode van de werken (een jaar na de voorlopige oplevering);
- Het logische kader combineren – van bij de opstart - met een gedetailleerde planning (bijvoorbeeld PERT programma) van de werken en van de studies die rekening houdt met de werkelijke duurtijd van de overheidsopdrachten.

In sommige landen is het aanbevolen om het beheer van infrastructuurprojecten – studies, lancering van overheidsopdrachten en toekennen van opdrachten (volgens specifieke procedures), supervisie van de werken en het opstellen van vooruitgangsrapporten – toe te wijzen aan een gekwalificeerde private operator (ingenieurs- of architectenbedrijf), gerekruteerd volgens een overheidsopdracht. De rol van BTC beperkt zich dan tot het opvolgen van de vordering van de werken en de uitbetalingen. Een verantwoordelijke van BTC kan dan verschillende projecten opvolgen.

Specifieke aanbevelingen voor fragiele landen De evaluatoren stellen een dubbele strategie voor: (1) de versterking van de capaciteiten van de regeringen voor het creëren van een aangepast kader voor de ontwikkeling van de betrokken sector en de opvolging van de projecten en andere ontwikkelingspartners (2) het directe uitvoeren van projecten op het terrein in samenwerking met lokale organisaties zodat de duurzaamheid kan gegarandeerd worden.

6.3.3 Opvolging van de verwachte resultaten

Gezien de doeltreffendheid moeilijk aan te tonen is bij gebrek aan SMART indicatoren en baselines, stellen de evaluatoren voor om in elk project een monitoringsysteem op te stellen dat gericht is op resultaten en op het gebruik van dat systeem voor het beheer van het project, meer bepaald in het kader van de **kwaliteitszorg** en het stimuleren van een leerproces.

Alle actoren dienen betrokken te worden bij het verzamelen en de interpretatie van de informatie en bij de opvolging. In sommige projecten dient vorming rond de projectcyclus georganiseerd te worden.

GLOS: De rol en het mandaat van de GLOS als strategisch sturingscomité moet herzien worden zodat ze een betere rol kunnen spelen op het technische, financieel en management vlak. De GLOS is de meest aangewezen structuur voor **strategische supervisie van de projecten**. Zijn rol, mandaat en samenstelling (deelname van DGD) dient herbekeken te worden om optimaal die rol te vervullen. Ze dient daarvoor over de nodige informatie te beschikken rond de uitdagingen en problemen van het project.

De objectief verifieerbare indicatoren moeten SMART en gekwantificeerd zijn en gender-specifiek wanneer dit relevant is.

Er is een **herziening van de logische kaders** nodig tijdens de uitvoering van de projecten, zowel op basis van de conclusies van de tussentijdse evaluatie (indien ze aanvaard worden) en van de beslissingen van de GLOS. Die logische kaders worden dan hulpmiddelen voor het sturen van het project.

Tussentijdse en eindevaluaties: Er dient gezorgd te worden dat (1) er voldoende middelen beschikbaar zijn voor de tussentijdse evaluatie (te voorzien in het budget onder 'regie' of te financieren op het fonds voor formulering/evaluatie) door personen extern aan BTC en aan de lokale partner (2) en deze signaalfunctie moet beter geïntegreerd worden in het beheer van het project.

6.3.4 Heroriëntering van het project na belangrijke moeilijkheden

Gezien de doelmatigheid en efficiëntie van de projecten dikwijls gehinderd werd door vertragingen of concrete problemen, dient de **reactiviteit** van BTC en haar partners verbeterd worden. BTC moet sneller reageren in overleg met de partners. Beslissingen dienen sneller genomen te worden om de projecten terug 'op de rails' te krijgen. Het betreft een duidelijke verantwoordelijkheid van beide partners in het systeem van medebeheer.

De verbetering van de reactiviteit begint vanaf de formulering en bij de analyse van de risico's en mogelijke strategieën. Zij vereist een gedegen en regelmatige opvolging en een intensiever gebruik van bestaande tools. De tussentijdse evaluaties laten toe om problemen te identificeren en veranderingen voor te stellen in het uitvoeren van de projecten. Door de ontwikkeling van een kwaliteitsaanpak, worden alle actoren verantwoordelijk op hun niveau voor het versterken van de kwaliteit en dus de performantie van het project met duidelijk aanwijsbare functies en verantwoordelijkheden.

6.3.5 Relaties met de partners

De evaluatoren stellen voor om de inspanningen rond het **medebeheer** verder te zetten gezien het een goed systeem is dat voldoende flexibiliteit toelaat en de partners responsabiliseert. De mogelijkheden tot verbetering van dit systeem van wederzijdse verantwoordelijkheid dienen verder onderzocht te worden.

Striktere financiële en administratieve procedures van de partnerlanden: Om tot een grotere betrokkenheid en verantwoordelijkheid te komen voor de lokale partners is het belangrijk dat de lokale partners dezelfde strikte aanpak volgen als BTC betreffende de justificatie van de uitgaven. In geval van problemen rond het beheer van de financiële middelen door de partner, dienen maatregelen genomen worden voor striktere modaliteiten van samenwerking, zelfs als dat een risico inhoudt op politiek vlak.

Institutionele ondersteuning: De evaluatoren onderstrepen het belang van zulke ondersteuning en van het aanpassen van het systeem van begeleiding en opvolging van dit type interventies, zodat beter nagegaan kan worden welk het effect is geweest op de partner en de bijdrage van BTC aan het veranderingsproces binnen de partnerorganisaties beter naar voor kan gebracht worden

6.3.6 De relatie tussen DGD en BTC rond strategische sturing

DGD – vooral via de attachés - en BTC – vooral via het departement EST en de nationale kantoren – moeten meer begaan zijn met strategische sturing. Het is daarom nodig dat de attachés een strategische (en geen operationele) opvolging van het project kunnen doen. De evaluatoren stellen daarom voor om de samenwerking tussen de 2 organisaties (in Brussel en op het terrein) te verbeteren met het oog op het optimaliseren van het ontwikkelingsproces en de projectcyclus, meer bepaald op de volgende manieren:

- Beter rekening houden met de bevindingen en lessen van de huidige en voorbije projecten bij de identificatie en formulering van nieuwe projecten;
- Binnen de sectoren die weerhouden worden in de ISP en uitwisseling organiseren over de specifieke interventiedomeinen van de Belgische Coöperatie (deelsectoren, regio's, interventieniveau's of specifieke doelgroepen);
- De deelname van de attachés aan de vergadering van de GLOS. Hun rol is ligt vooral in het bewaken van de specifieke doelstellingen en een actieve rol te spelen bij de strategische sturen, maar niet tussen te komen in het operationele beheer van het project.
- Goedkeuring door de attachés (en door de partners) van de referentietermen en conclusies van de midterm- en eindevaluatiemissies.

Zulke samenwerking is vooral van belang voor de projecten met de volgende karakteristieken:

- Projecten die nood hebben aan een strategische reflectie gezien belangrijke risico's zich gematerialiseerd hebben die de goede uitvoering van het project in gevaar brengen;
- Projecten waarbij de leden van de GLOS betrokken zijn als directe begunstigden of waar persoonlijke belangen spelen;

- Projecten waar de coördinatie met andere donoren en met de partner nodig is, waardoor om tegenstrijdige aanpakken vermeden kunnen worden.
- Projecten en sectoren die in het volgende ISP zullen opgenomen worden, zodat men zich kan baseren op de ervaring van de huidige projecten in die sector.

Annex 1: Lijst van geëvalueerde projecten - Evaluatoren - Timing

Num mer van de mis- sie	Pro- ject num- mer	Land	Titel van de interventie	Internatio- naal Expert	Nationaal Expert	Start van de missie	Einde van de missie	DGD code	BTC code
1	27	Tanzania	Development and Improvement of Processing, Packing and Marketing of Beewax and other Bee products in Tanzania	Gerda Heyde	Sekumbo Justin	21-Aug	27-Aug	20022/11	TAN0401311
2	30	Vietnam	Vietnam - Belgium training facilities	Jozef Embrecht	Vuong Thanh Huong	20-Aug	04-Sep	3000475	VIE0402711
2	31	Vietnam	Construction of an irrigation network and reservoir to increase the agricultural production in Ninh Phuoc district, Ninh Thuan province	Jozef Embrecht	Vuong Thanh Huong	20-Aug	04-Sep	3002773	VIE0402111
3	12	DRC	Appui au désensablement du Port de Kalemie	Matteo Scaramella	Pierre Tshimbumbu	14-Nov	23-Nov	3004568	RDC0812411
3	10	DRC	Remise en Etat du Chemin de Fer Urbain et Amélioration de la Mobilité à Kinshasa	Matteo Scaramella	Pierre Tshimbumbu	14-Nov	23-Nov	3004368	RDC0709011
4	11	DRC	Programme d'entretien et de réhabilitation des routes de dessertes agricoles II - (Bandundu)	Philippe Lothe	Tshibumbu Katende	07-Okt	28-Okt	3004506	RDC0711211

Num mer van de mis- sie	Pro- ject num- mer	Land	Titel van de interventie	Internatio- naal Expert	Nationaal Expert	Start van de missie	Einde van de missie	DGD code	BTC code
4	9	DRC	Programme pilote de réha- bilitation et de dévelop-pement des systèmes d'approvision- nement en eau potable et d'assainissement en RDC	Philippe Lothe	Tshibumbu Katende	07-Okt	28-Okt	3000520	RDC0504311
5	14	Marokko	Espace multifonctionnel des femmes	Claire Leloup	Affane Mohammed Najib	11-Sep	17-Sep	19428/11	MOR/02/06P
6	4	Burundi	Appui ponctuel au fonction- nement du Parlement du Burundi	Gerda Heyde	Hatorimana Terence	01-Okt	7-Okt	3001963 en 19699/11	BDI0401911
7	7	Burundi	Appui et relance du secteur semencier au Burundi	Michel Schepens	Remy Nsengiyumva	19-Okt	5-Nov	3002769	BDI0603011
7	5	Burundi	Appui Institutionnel à l'Institut des Sciences Agronomiques du Burundi (ISABU)	Michel Schepens	Remy Nsengiyumva	19-Okt	5-Nov	3004517	BDI0704311
7	6	Burundi	Appui à la réhabilitation de l'hôpital Prince Régent Charles	Michel Schepens	Remy Nsengiyumva	19-Okt	5-Nov	3004245	BDI0703611
8	23	Rwanda	Accès à l'électricité pour les populations rurales à travers les énergies renouvelables	Michel Schepens	Leon Kamanzi ou Fiacre Kamanzi	13-Nov	2-Dec	3004548	RWA0705511
8	19	Rwanda	Amélioration de l'accès paysan au matériel de plantation de qualité pour racines, tubercules et espèces fruitières	Michel Schepens	Leon Kamanzi	12-Nov	26 Nov	3003085	RWA0604711

Num mer van de mis- sie	Pro- ject num- mer	Land	Titel van de interventie	Internatio- naal Expert	Nationaal Expert	Start van de missie	Einde van de missie	DGD code	BTC code
8	20	Rwanda	Développement des systèmes de lutte intégrée contre les maladies et ravageurs de cultures	Michel Schepens	Leon Kamanzi	12-Nov	26-Nov	3003104	RWA0604811
9	24	Rwanda	Programme d'appui aux infrastructures de formation dans le domaine de la santé à l'UNR du Rwanda – Appui supplémentaire	Philippe Lothe (avec contribution d'Eric Donelli)	Fiacre Kamanzi	04-Okt	10-Nov	3003167	RWA0604612
9	22	Rwanda	Programme d'appui aux infrastructures de formation dans le domaine de la santé à l'Université Nationale du Rwanda (PAIFDS)	Philippe Lothe (avec contribution d'Eric Donelli)	Fiacre Kamanzi	04-Okt	10-Nov	3002762	RWA0604611
9	25	Rwanda	Reconstruction de l'hôpital de Bushenge - phase II	Philippe Lothe	Fiacre Kamanzi	29-Okt	04-Nov	3006079	RWA0806112
9	18	Rwanda	Appui à la reforestation au RWA (PAREF I)	Philippe Lothe	Leon Kamanzi	28-Okt	7-Nov	3003082	RWA0604311
10	16	Niger	Appui au Programme d'Hydrauliques et Pastorale dans la Région de Dosso (PHVP)	Claire Leloup	Mansouri Mamadou	25-Sep	03-Okt	19736/11	NER0501611
11	1	Algerije	Projet intégré de santé publique à Tamanrasset (TAM I)	Eric Donelli	A planifier	19-Okt	31- Okt	19608/11	ALG0400911
11	2	Algerije	Extension du Projet intégré de santé publique dans le wilaya de Tamanrasset II	Eric Donelli	A planifier	19-Okt	31- Okt	3002445	ALG0601711

Num mer van de mis- sie	Pro- ject num- mer	Land	Titel van de interventie	Internatio- naal Expert	Nationaal Expert	Start van de missie	Einde van de missie	DGD code	BTC code
12	8	DRC	Appui au système législatif en RDC: volet assemblées provinciales	Claire Leloup	Roger Lumumba	08-Okt	18-Okt	3004380	RDC0708612
13	3	Algerije	Appui technique aux centres de formation et de perfectionnement aux métiers de l'eau	Philippe Lothe	A confirmer	27-Nov	02-Dec	19604/11	ALG0400811
14	17	Peru	Programme de Prévention de la Consommation de Drogues et de Réhabilitation des Toxicomanes Phase II	Maria Navarro	Rosa Dierna	22-Okt	29-Okt	3003295	PER0601111
15	32	Vietnam	Strengthening the Textile and Research institute's capacity of conducting research, training and experimental development of textile techniques, phase II	Sophie Papalexiou	Vuong Thanh Huong	28-Nov	08-Nov	3004014	VIE0402911
15	33	Vietnam	Public administration reform and roll out of the comprehensive poverty reduction and growth strategy (CPRGS) in Hau Giang province, phase 2 (PARROC)	Sophie Papalexiou	Vuong Thanh Huong	28-Nov	08-Nov	3001776	VIE0403011
16	21	Rwanda	Appui au programme national de santé mentale – phase II	Eric Donelli	Fiacre Kamanzi	1-Okt	10-Okt	3002177 - 18345/12	RWA0403112
17	28	Tanzania	The construction and enhancement of Inland Container Stations in Ilala, Shinyanga and Mwanza South	Philippe Lothe	Sekumbo Justin	17-Nov	23-Nov	3000524/11	TAN0401411

Num mer van de mis- sie	Pro- ject num- mer	Land	Titel van de interventie	Internatio- naal Expert	Nationaal Expert	Start van de missie	Einde van de missie	DGD code	BTC code
18	26	Senegal	Appui au Réseau des Mutuelles d'Épargne et de Crédit des Niayes (REMEC-NIAYES)	Gerda Heyde	Abdoulaye Kane	14-Nov	21-Nov	3002497	SEN0601311
19	29	Oeganda	The Rehabilitation and Expansion of Sir Samuel Baker School in Gulu District	Matteo Scaramella	Henri Mukisa	09-Okt	17-Okt	3003195	UGA0601111
20	13	Mali	Appui en expertise au Programme d'appui au Développement socio-sanitaire	Eric Donelli	Ndiaye Maimouna	02-Nov	06-Nov	3007616	MLI0903011

Annex 2: Evaluatiekader BTC

Evaluatiekader BTC - Evaluatie 2011			
1. ALGEMENE INFORMATIE			
Titel van het project:			
Land:			
Interventienummer DGOS:			
Navision Code BTC:			
Partnerorganisatie			
Duur van de Specifieke Conventie			
Start van het project:			
Einde van het project:			
Totaal budget:			
Bijdrage België:			
Bijdrage partnerland:			
Sector:			
Nummer van het rapport:			
Evaluatoren:			
Datum van het rapport:			
1. BESCHRIJVING VAN HET PROJECT			
2. SCORE per Criterium			
Critère d'évaluation	Grading		
Relevantie	b		
Doeltreffendheid	b		
Efficiëntie	a		
Duurzaamheid	b		
a=4 (erg goed)	b=3 (redelijk)	c=2 (met moeilijkheden)	d=1 (erg problematisch)

Beoordelingskader BTC-evaluatie 2011						
1. RELEVANTIE						
Projecttitel :						
BTC Projectcode :		Nummer rapport :		Datum :		
DGD Projectcode :		Naam evaluator :				
Beoordelingscriteria	a=4	b=3	c=2	d=1		
1.1 De formulering van de interventie sluit aan bij de ontwikkelingsdoelstellingen en -strategieën van het partnerland					Gewicht	30%
<p><i>Zijn de formuleringsdocumenten op een participatieve manier opgesteld met de partnerstructuren ?</i></p> <p><i>Weerspiegelen de formuleringsdocumenten de beleidskeuzes en voorkeuren van de partnerstructuren?</i></p>						
1.2 De activiteiten en resultaten die geformuleerd zijn, beantwoorden aan de behoeften van de begunstigen					Gewicht	40%
<p><i>Is er een stakeholderanalyse gebeurd van de begunstigen?</i></p> <p><i>Zijn de formuleringsdocumenten op een participatieve manier opgesteld met de stakeholders en de partnerstructuren ?</i></p> <p><i>Zal het behalen van de vooropgestelde resultaten de situatie van de begunstigen verbeteren?</i></p>						
1.3 De interventielogica is realistisch uitvoerbaar					Gewicht	30%
<p><i>De opeenvolging van activiteiten en resultaten in de interventielogica is realistisch</i></p> <p><i>Is er een risicoanalyse gebeurd die reële risico's identificeert?</i></p> <p><i>Zijn de eindwaarden van de indicatoren vastgelegd op basis van argumenten (bvb een baseline, benchmarkinggegevens, lessen uit vergelijkbare interventies) ?</i></p>						
Sleutel : a = heel goed; b = redelijk goed; c = verloopt moeilijk; d = zeer problematisch				Algemene beoordeling	4,00	a
Opvallend goede of slechte praktijken kunt u beschrijven in het werkblad "Leeropportuniteiten"						

Beoordelingskader BTC-evaluatie 2011						
2. DOELTREFFENDHEID						
Projecttitel :						
BTC Projectcode :		Nummer rapport :		Datum :		
DGD Projectcode :		Naam evaluator :				
Beoordelingscriteria		a=4	b=3	c=2	d=1	
2.1 De resultaten op het outputniveau zijn behaald						Gewicht 30%
<p>Zijn de resultaten behaald volgens de planning?</p> <p>Kan het niveau van behaalde resultaten vastgesteld worden op basis van SMART indicatoren?</p>						
2.2 De resultaten op outcomeniveau zijn behaald (de specifieke doelstelling)						Gewicht 40%
<p>Is de specifieke doelstelling behaald zoals vooropgesteld?</p> <p>Hebben de resultaten op outputniveau bijgedragen tot het realiseren van de specifieke doelstelling?</p> <p>Kan het behalen van de specifieke doelstelling vastgesteld worden op basis van SMART indicatoren?</p>						
2.3 BTC heeft de interventie resultaatgericht beheerd						Gewicht 30%
<p>Zijn de doelstellingen en indicatoren SMART gedefinieerd?</p> <p>Is er een monitoringsysteem gebruikt om de vooruitgang op te volgen en de interventie bij te sturen (indien nodig) ?</p> <p>Zijn de vaststellingen en aanbevelingen van de mid-term evaluatie gebruikt om bij te sturen (indien nodig) ?</p> <p>Is er goed gebruik gemaakt van de bestaande overlegstructuren om de interventie bij te sturen?</p>						
Sleutel : a = heel goed; b = redelijk goed; c = verloopt moeilijk; d = zeer problematisch				Algemene beoordeling		4,00 a
Opvallend goede of slechte praktijken kunt u beschrijven in het werkblad "Leeropportuniteiten"						

Beoordelingskader BTC-evaluatie 2011						
3. EFFICIENTIE						
Projecttitel :						
BTC Projectcode :		Nummer rapport :		Datum :		
DGD Projectcode :		Naam evaluator :				
Beoordelingscriteria	a=4	b=3	c=2	d=1		
3.1 De planning heeft geen noemenswaardige vertraging opgelopen					Gewicht	30%
<i>Is het budget gespendeerd volgens de planning?</i> <i>Zijn de activiteiten uitgevoerd volgens planning?</i>						
3.2 De relatie tussen de behaalde resultaten en de ingezette middelen is aanvaardbaar					Gewicht	40%
<i>Is de relatie tussen output en input aanvaardbaar?</i> <i>Is de relatie tussen outcome en input aanvaardbaar?</i> <i>Is de keuze voor het type en de hoeveelheid technische assistentie gemotiveerd en aanvaardbaar?</i>						
3.3 BTC heeft de middelen efficiënt beheerd					Gewicht	30%
<i>Zijn eventuele problemen in de planning adequaat aangepakt?</i> <i>Is er gebruik gemaakt van bestaande capaciteit in plaats van externe expertise?</i>						
Sleutel : a = heel goed; b = redelijk goed; c = verloopt moeilijk; d = zeer problematisch				Algemene beoordeling	4,00	a
Opvallend goede of slechte praktijken kunt u beschrijven in het werkblad "Leeropportuniteiten"						

Beoordelingskader BTC-evaluatie 2011						
4. DUURZAAMHEID						
Projecttitel :						
BTC Projectcode :		Nummer rapport :		Datum :		
DGD Projectcode :		Naam evaluator :				
Beoordelingscriteria	a=4	b=3	c=2	d=1		
4.1 De behaalde resultaten zijn verankerd in lokale structuren					Gewicht	25%
<p><i>Zijn de resultaten behaald in samenwerking met de lokale structuren die verantwoordelijk zullen zijn voor het verder beheer ervan?</i></p> <p><i>Is de BTC-expertise die nodig was voor het behalen van de resultaten, overgebracht bij de lokale structuren?</i></p>						
4.2 Er is een financiële exit-strategie					Gewicht	25%
<p><i>Is er nagedacht over welke middelen nodig zijn om de resultaten duurzaam te maken?</i></p> <p><i>Heeft BTC de partnerstructuur geholpen bij het vinden van een manier om aan middelen te geraken eens de interventie gedaan is (bvb voor onderhoudskosten, etc) ?</i></p>						
4.3 Er is steun van een politiek-strategisch niveau					Gewicht	25%
<p><i>Dragen de behaalde resultaten bij tot de ontwikkelingsobjectieven van de partnerstructuur?</i></p> <p><i>Heeft BTC het politiek-strategisch niveau voldoende betrokken en geïnformeerd van het belang van de interventie?</i></p>						
4.4 De begunstigden hebben zich de resultaten toegeëigend					Gewicht	25%
<p><i>Zijn de begunstigden tevreden over de resultaten van de interventie?</i></p> <p><i>Zijn er initiatieven van de begunstigden om de resultaten verder te gebruiken en/of te onderhouden?</i></p> <p><i>Zijn de begunstigden betrokken geweest bij de interventie?</i></p>						
Sleutel : a = heel goed; b = redelijk goed; c = verloopt moeilijk; d = zeer problematisch				Algemene beoordeling : 4,00		a
Opvallend goede of slechte praktijken kunt u beschrijven in het werkblad "Leeropportuniteiten"						

Beoordelingskader BTC-evaluatie 2011					
5. HORIZONTALE THEMA'S					
Projecttitel :		Nummer rapport :		Datum :	
BTC projectcode :		Naam evaluator :			
De scores van deze criteria dienen apart verwerkt te worden, en worden dus niet gewogen en opgeteld tot een algemene score.					
Beoordelingscriteria	a=4	b=3	c=2	d=1	N/A
5.1 Gender is gemainstreamd in de interventie					
<p>Is tijdens de formulering gezocht naar mogelijkheden om gender te integreren in de interventie?</p> <p>Zijn er genderspecifieke indicatoren?</p> <p>Wordt er gerapporteerd over genderspecifieke thema's?</p>					
5.2 De interventie volgt een milieuvriendelijke aanpak					
<p>Is tijdens de formulering gezocht naar mogelijkheden om de interventie zo milieuvriendelijk mogelijk uit te voeren?</p> <p>Zijn er milieuspecifieke indicatoren?</p> <p>Wordt er gerapporteerd over milieuspecifieke thema's?</p>					
5.3 De interventie promoot goed bestuur					
<p>Is er een anticorruptie monitoringinstrument?</p> <p>Worden gevallen van corruptie gemeld aan de bevoegde instanties?</p> <p>Zijn er maatregelen genomen in geval van misbruik?</p>					
Opvallend goede of slechte praktijken kunt u beschrijven in het werkblad "Leeropportuniteiten"					

Beoordelingskader BTC-evaluatie 2011			
6. LEEROPPORTUNITeiten			
Projecttitel :			
BTC Projectcode :		Nummer rapport :	
DGD Projectcode :		Datum :	
		Naam evaluator :	
Mogelijkheden om lessen te trekken			
<p><i>Zijn er in deze interventie leeropportunities? Zoja beschrijf deze en geef aan op welke manier u deze opportuniteit zou benutten. De volgende vragen kunnen helpen om leeropportunities te identificeren :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Zijn er goede/slechte praktijken waaruit lessen getrokken kunnen worden die veralgemeenbaar zijn? - Zijn er methodologisch dingen die opmerkelijk goed/slecht gewerkt hebben? - Zijn er socioculturele elementen in de aanpak die heel goed/slecht gewerkt hebben? - Zijn er innovatieve praktijken die interessant gebleken zijn? - Heeft u onderwerpen geïdentificeerd die u zou aanbevelen voor verder onderzoek? Om welke reden? 			

Annex 3: Lijst van scores die toegekend werden aan de projecten op basis van het evaluatiekader

Annex 3: Lijst van scores die toegekend werden aan de projecten op basis van het evaluatiekader

Projets			Overall Grades					Overall Grades				Relevantie			Doeltreffendheid			Efficiëntie			Duurzaamheid				Horizontal		
title	DGD code	BTC code	Relevantie	Doeltreffendheid	Efficiëntie	Duurzaamheid	Category	Relevantie	Doeltreffendheid	Efficiëntie	Duurzaamheid	30%	40%	30%	30%	40%	30%	30%	40%	30%	25%	25%	25%	25%	na	na	na
												1.1	1.2	1.3	2.1	2.2	2.3	3.1	3.2	3.3	4.1	4.2	4.3	4.4	Gender	Leefmilieu	Goed bestuur
Development and Improvement of Processing, Packing and Marketing of Beew ax and other Bee products in Tanzania	20022/11	TAN040131	a	b	b	b	1	4	3	3	3	a	a	b	b	b	b	b	b	b	a	c	b	b	c	a	b
Vietnam – Belgium training facilities	3000475	VIE0402711	b	c	a	b	2	3	2	4	3	a	b	b	b	c	c	a	b	a	a	b	b	b	b	b	c
Construction of an irrigation network and reservoir to increase the agricultural production in Ninh Phuoc district, Ninh Thuan province	3002773	VIE0402111	a	c	c	b	2	4	2	2	3	a	a	b	c	c	b	d	c	b	a	b	a	b	c	c	b
Espace multifonctionnel des femmes	19428/11	MOR/02/06P	b	d	d	c	3	3	1	1	2	a	b	c	d	c	d	d	c	d	c	d	d	b	b	n/a	c
Appui au Programme d'Hydrauliques et Pastorale dans la Région de Dosso (PHVP)	19736/11	NER050161	a	a	a	b	1	4	4	4	3	a	a	b	a	a	b	a	b	a	a	b	a	b	b	a	b
Appui ponctuel au fonctionnement du Parlement du Burundi	3001963 en 1969/11	BDIO401911	a	b	b	b	1	4	3	3	3	a	a	b	b	b	b	c	b	b	b	c	b	b	c	b	c
Appui au programme national de santé mentale – phase II	3002177 - 18345/12	RWA04031	b	b	b	b	1	3	3	3	4	a	b	b	b	b	b	b	b	b	a	b	b	a	b	b	b
The Rehabilitation and Expansion of Sir Samuel Baker School in Gulu District	3003195	UGA060111	b	b	b	b	2	3	3	3	3	a	a	c	c	b	b	b	a	b	a	c	a	a	b	c	b
Appui au système législatif en RDC: volet assemblées provinciales	3004380	RDC070861	a	b	b	c	2	4	3	2	2	a	a	b	b	b	c	c	b	b	c	c	b	c	c	c	b
Programme d'appui aux infrastructures de formation dans le domaine de la santé à l'Université Nationale du Rwanda (PAIFDS)	3002762	RWA06046	b	c	c	b	3	2	2	2	3	b	b	c	c	c	c	d	b	c	c	b	b	b	b	b	b
Programme d'appui aux infrastructures de formation dans le domaine de la santé à l'UNR du Rwanda – Appui supplémentaire	3003167	RWA06046	b	c	c	b	3	2	2	2	3	b	b	c	c	c	c	d	b	c	c	b	b	b	b	b	b
Appui à la réhabilitation de l'hôpital Prince Régent Charles	3004245	BDIO703611	b	b	b	b	1	3	2	3	2	b	a	b	b	c	b	b	b	b	b	c	b	b	b	b	b
Appui Institutionnel à l'Institut des Sciences Agronomiques du Burundi (ISABU)	3004517	BDIO704311	b	c	b	c	2	3	2	3	2	a	a	c	c	c	b	c	b	b	b	c	d	b	c	b	b
Appui et relance du secteur semencier au Burundi	3002769	BDIO603011	c	c	b	c	3	2	2	3	2	b	c	c	c	c	c	b	b	b	c	c	c	b	c	b	b

Annex 3: Lijst van scores die toegekend werden aan de projecten op basis van het evaluatiekader

Projets			Overall Grades					Overall Grades				Relevantie			Doeltreffendheid			Efficiëntie			Duurzaamheid				Horizontal		
title	DGD code	BTC code	Relevantie	Doeltreffendheid	Efficiëntie	Duurzaamheid	Category	Relevantie	Doeltreffendheid	Efficiëntie	Duurzaamheid	30%	40%	30%	30%	40%	30%	30%	40%	30%	25%	25%	25%	25%	na	na	na
Programme pilote de réhabilitation et de développement des systèmes d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement en RDC - AEP	3000520	RDC0504311	b	b	c	b	2	3	3	2	4	b	b	c	b	b	b	c	b	c	a	b	b	a	a	b	a
Appui en expertise au Programme d'appui au Développement socio-sanitaire EA-PADSS	3007616	MLI0903011	b	b	a	b	1	3	3	4	3	a	b	b	b	b	a	a	b	a	c	b	b	b	b	b	a
Appui à la reforestation au RWA (PAREF I)	3003082	RWA0604311	b	c	c	c	3	3	2	2	2	a	b	c	c	c	c	c	c	c	c	d	c	c	c	c	b
Programme de Prévention de la Consommation de Drogues et de Réhabilitation des Toxicomanes Phase II - DEVIDA	3003295	PER0601111	b	b	b	a	1	3	3	3	4	a	b	b	b	b	b	b	b	a	a	a	a	b	c	b	b
Reconstruction de l'hôpital de Bushenge - phase II	3006079	RWA0806112	b	b	b	a	1	3	3	3	4	b	b	b	b	b	c	b	b	b	a	b	a	a	b	b	b
Programme d'entretien et de réhabilitation des routes de dessertes agricoles II - (Bandundu)-PREPICO 2	3004506	RDC0711211	b	b	b	c	2	3	3	3	2	b	b	b	a	b	c	b	b	b	b	c	c	b	b	b	c
Appui au Réseau des Mutuelles d'Épargne et de Crédit des Niayes (REMEC-NIAYES)	3002497	SEN0601311	a	c	b	c	2	4	2	3	2	a	a	b	b	c	c	b	c	b	b	c	b	c	b	b	c
The construction and enhancement of Inland Container Stations in Iala, Shinyanga and Mwanza South	3000524/11	TAN0401411	b	c	c	b	2	3	2	2	3	b	b	c	c	c	b	d	b	b	b	b	b	a	b	b	c
Projet intégré de santé publique à Tamanrasset (TAM I)	19608/11	ALG0400911	a	b	a	b	1	4	3	4	3	a	a	b	b	b	b	b	a	a	b	b	b	b	a	b	b
Appui au désensablement du Port de Kalemie	3004568	RDC0812411	b	c	b	c	2	3	2	3	2	b	b	c	c	b	c	c	b	b	b	c	c	b	b	c	b
Extension du Projet intégré de santé publique dans le wilaya de Tamanrasset II	3002445	ALG0601711	a	b	a	b	1	4	3	4	3	a	a	b	b	b	b	a	a	a	a	b	b	a	a	b	b
Amélioration de l'accès paysan au matériel de plantation de qualité pour racines, tubercules et espèces fruitières R & T	3003085	RWA0604711	c	c	c	c	3	2	2	2	2	b	c	c	c	c	c	c	c	c	b	c	b	c	c	b	b
Accès à l'électricité pour les populations rurales à travers les énergies renouvelables	3004548	RWA0705511	a	b	b	b	2	3	3	3	3	b	a	a	b	b	b	b	b	b	b	b	a	b	b	b	b
Développement des systèmes de lutte intégrée contre les maladies et ravageurs de cultures (IPM)	3003104	RWA0604811	b	b	b	a	1	3	3	3	4	b	b	a	b	a	b	b	b	b	a	b	a	a	b	a	b
Appui technique aux centres de formation et de perfectionnement aux métiers de l'eau	19604/11	ALG0400811	b	c	b	b	2	3	3	3	4	a	b	b	c	c	b	b	b	b	b	a	b	b	b	b	b
Public administration reform and roll out of the comprehensive poverty reduction and growth strategy (CPRGS) in Hau Giang province, phase 2 (PARROC)	3001776	VIE0403011	b	b	b	b	2	3	3	3	3	b	b	a	b	b	b	b	a	b	b	b	a	b	b	b	b
Strengthening the Textile and Research institute's capacity of conducting research, training and experimental development of textile techniques, phase II	3004014	VIE0402911	b	b	a	b	1	3	3	4	3	b	b	b	b	b	c	a	a	b	a	b	b	a	b	b	b
Remise en Etat du Chemin de Fer Urbain et Amélioration de la Mobilité à Kinshasa	3004368	RDC0709011	b	b	b	b	3	3	3	3	3	b	b	c	c	b	b	c	b	b	b	b	b	b	b	b	a

Annex 4: Lijst van de personen ontmoet in het kader van de voorbereiding van het syntheserapport

Naam	Organisatie / Functie
Olivier Thery	Dienst Bijzondere Evaluatie
Ivo Hooghe	Dienst Bijzondere Evaluatie
Marc Denys	DGD-D1- Directeur Bilaterale Cooperatie
Sophie De Groote	DGD-D0.1 Raadgever
Mario Goethals	Directeur Operaties (BTC)
Paul Verle	Directeur Departement Technische Sectorale Expertise (BTC)
Rudy Poulussen	Departement Technische Sectorale Expertise – Formulering (BTC)
Christophe Maréchal	Directeur Organisatie Ontwikkeling (BTC)
Myriam Van Parijs	Expert Monitoring Evaluatie (BTC)

Management response BTC

Het is met grote interesse dat BTC deze evaluatie ontvangen heeft. Het waarborgen en continu verbeteren van de kwaliteit van onze prestaties is immers een dagelijkse bezorgdheid, zowel op het terrein als in de hoofdzetel. Deze evaluatie laat dan ook toe om met de nodige afstand naar de kwaliteit van onze prestaties te kijken.

Zoals de evaluatie aangeeft, zijn de uitdagingen in de sector van ontwikkelings-samenwerking legio. Door o.a. nieuwe samenwerkingsmodaliteiten sinds de verklaring van Parijs en door een veranderde context in het donorlandschap is de sector het afgelopen decennium grondig geëvolueerd, blijven de uitdagingen in de partnerlanden hoog en is de druk om resultaten te boeken alomtegenwoordig. Binnen deze veranderende context streeft BTC er naar om blijvend te evolueren als organisatie zodat ze aan de behoeften van donoren en van de partners optimaal kan voldoen. De afgelopen jaren hebben we daarbij talrijke initiatieven genomen om de kwaliteit van de werking van onze organisatie en van onze interventies op duurzame wijze te garanderen. Het uitwerken van een resultaatgerichte strategie en het opzetten van een systeem om de performantie op te volgen -van zowel de ontwikkelingsresultaten waartoe BTC bijdraagt als van de kwaliteit van de geleverde diensten en van de tevredenheid van de externe belanghebbenden over deze diensten - staan daarbij centraal. Voorbeelden van ondernomen acties die hierin kaderen zijn het bekomen van het ISO 9001 certificaat, de herziening van het M&E systeem alsook het versterken van de M&E competenties op het terrein, het ontwikkelen van een "tool" om de risico's per land in z'n geheel te kunnen beheren, het uitvoeren van een tevredenheidsenquête⁴⁸ over de ondersteuning die BTC biedt in het behalen van ontwikkelingsresultaten, etc. Wat de tevredenheidsenquête betreft zijn er een aantal parallellen te trekken tussen de conclusies van deze evaluatie en die van de enquête, met name wat het ondersteunen van het risicobeheer betreft alsook het leveren van betrouwbare informatie m.b.t. de mate waarin ontwikkelingsresultaten behaald worden. Op andere punten - bv. de betrokkenheid van de partners bij de formulering, of nog de transversale thema's - zijn de conclusies tegenstrijdig. Deze dienen derhalve met de nodige voorzichtigheid behandeld te worden.

Gezien deze verbeterinitiatieven zich vnl. voltrokken vanaf BTC hoofdzetel en gezien het evaluatie-staal volledig bestond uit interventies die in 2011 (of begin 2012) afliepen, is het onmogelijk om het effect van al deze veranderingen reeds ten volle op interventie-niveau te zien. Dit vraagt tijd. Er werden evenwel hoopvolle signalen opgevangen. Verder is het ook zo dat de evaluatie de elementen van de formulering en uitvoeringsfase beschrijft zoals ze toen waren, eerder dan zoals dit nu geldt voor uitvoering en formulering. Dit is eigen aan de methodologie en de eigenschappen van

⁴⁸ De tevredenheidsenquête werd in samenwerking met de FOD P&O uitgevoerd bij de attachés en partners in 17 partnerlanden. De volledige resultaten zijn beschikbaar bij de dienst Organisationele Ontwikkeling (do@btcctb.org).

het staal van deze evaluatie. Zoals de evaluatoren zelf aangeven dienen de conclusies van deze evaluatie binnen de nodige context geplaatst te worden daar ze van toepassing zijn op de groep van 32 geëvalueerde interventies en niet veralgemeend kunnen worden naar het hele portfolio van BTC. En derhalve ook niet naar de performantie van BTC. Gezien de toenemende complexiteit van de interventies speelt ook de problematiek van attributie, waarbij (niet) behaalde resultaten niet automatisch toe te wijzen zijn aan de kwaliteit van de prestaties van één actor. We stellen desalniettemin vast dat de aanbevelingen reeds allen in uitvoering zijn. De meeste aanbevelingen overstijgen het niveau van BTC en worden op politiek-strategisch niveau behandeld. Voor een aantal aanbevelingen zijn wij eerder terughoudend. Ook al erkennen we dat de problematiek behandeld dient te worden, we vinden dat het aspect verdere analyse nodig heeft vooraleer er een concrete aanbeveling aan te verbinden (A10-11).

Deze evaluatie bevestigt onze intentie om de ingeslagen weg verder te zetten. We willen zodoende samen met onze donoren, de partners op een duurzame wijze ondersteunen in het behalen van ontwikkelingsresultaten.

1. Aanbevelingen op basis van de evaluatiecriteria

Aanbeveling A1 Relevantie

Naast het garanderen van de coherentie met betrekking tot het nationale beleid en strategieën en die van België, is het belangrijk om bij de formulering ook rekening te houden met de prioriteiten van de regering en van de gedecentraliseerde structuren van het partnerland alsook met de interventiemodaliteiten die voorgesteld worden in het lokale beleid en met de afstemming op interventies van andere donoren. Bovendien moeten de interventies realistischer zijn wat betreft de specifieke doelstellingen en resultaten die bereikt moeten dienen te worden binnen een bepaalde tijd en met vastgelegde middelen (zoals beslist bij de identificatie).

Respons BTC

Akkoord - In uitvoering

BTC ondersteunt deze aanbeveling. Het ontwikkelen van realistische interventies die coherent zijn met het beleid en de strategieën van zowel de partner als van België is een complex proces dat verspreid is over verschillende fasen van de interventiecyclus. De formulering en het begin van de uitvoering vormen de laatste stappen in dit proces. Immers, het vastleggen van de basiskenmerken van een interventie, waaronder specifieke doelstelling, budget en duurtijd, vinden hun oorsprong in de voorafgaande fasen met het ISP en vervolgens de identificatie-fiche als resultaat. Ook al is het theoretisch mogelijk, de praktijk wijst uit dat het moeilijk ligt om op voorgaande, reeds afgewerkte besluitvormingsprocessen terug te komen. Er kan dan ook slechts duurzaam vooruitgang geboekt worden d.m.v. een gezamenlijke aanpak van DGD en BTC. Deze problematiek is dan ook opgenomen in de bespreking m.b.t. het 4de Beheerscontract. Wat de afstemming met andere donoren betreft: de overeenkomsten die gemaakt zijn in Busan m.b.t. "joint programming" dienen hier op termijn ook een antwoord op te bieden. BTC zal het nodige doen om de concrete afspraken die op Belgo-belgisch niveau en op internationaal niveau gemaakt zullen worden, uit te voeren of te ondersteunen.

Binnen het kader van relevantie is het nog interessant om de conclusies van de evaluatie aan te vullen met een vaststelling uit de tevredenheidsenquête waaruit blijkt dat de partners tevreden zijn over de informatie die BTC aanbrengt over de link tussen ontwikkelingsresultaten, context, middelen en modaliteiten.

Aanbeveling A2 - Doeltreffendheid

Gezien bijna 40% van de projecten geen gunstige score hebben omwille van verschillende redenen (vertraging bij de opstart, wijzigingen in het personeel, overheidsopdrachten) is het essentieel dat BTC en haar partners (eveneens DGD) een grotere reactiviteit en capaciteit tot aanpassing tonen zodat de projecten op elk moment een adequaat antwoord kunnen bieden. De evaluatoren benadrukken dat een resultaatgericht beheer verder gaat dan het opstellen van een intern opvolgingssysteem. Het betreft immers een reflectie en engagement op lange termijn voor de ontwikkeling van een «kwaliteitsvolle aanpak». Dit betekent dat een systeem moet ontwikkeld worden dat toelaat om - in elke fase en voor elk van de functies van de organisatie - de kwaliteit te verbeteren, meer bepaald door de risico's sneller te identificeren en gerichte strategieën uit te werken.

Respons BTC

Aanvaard. In uitvoering.

BTC investeert en werkt sinds twee jaar actief aan het richten van de beheerssystemen op ontwikkelingsresultaten. Gezien het staal van deze evaluatie interventies betrof die dikwijls voor de Verklaring van Parijs of in de prille periode na Parijs waren geformuleerd, was het resultaatgericht beheer niet overal ingebouwd vanaf de start en waren de resultaten hiervan niet overal even zichtbaar. Het zal de evaluatoren evenwel niet ontgaan zijn dat o.a. de jaarrapporten na 2010 getuigen van een resultaatgerichte aanpak, alsook dat er daarbij zeer sterk de nadruk wordt gelegd op strategische sturing en risicobeheersing. Dit is slechts een aspect van resultaatgericht beheer zoals de evaluatoren eveneens aangeven. BTC handelt echter vanuit een globale geïntegreerde benadering waarbij de verschillende acties in mekaar verweven zitten opdat de interventies over een resultaatgericht opvolgingssysteem zouden beschikken, opdat de interventie-medewerkers (BTC en partner) over de nodige kennis en competenties zouden hebben om hun interventies op een resultaatgerichte wijze op te volgen. Aandachtspunten hierbij zijn het aansluiten van M&E bij alle andere aspecten waarop het betrekking heeft, zoals het stimuleren van leren, het onderbouwen van de strategische sturing, het actief beheren van risico's, het inpassen van het systeem op interventie-niveau in het systeem van het partnerland, het gebruiken van het M&E systeem van het partnerland etc. We hebben er derhalve vertrouwen in dat de kwaliteit van BTC's resultaatgericht beheer in de komende jaren vooruit zal gaan, maar dit zal een gestaag proces zijn.

Er dient daarbij evenwel gezegd te worden dat het beschikken over een gedegen resultaatgericht opvolgingssysteem en het uitwerken van gerichte strategieën twee afzonderlijke aspecten zijn, waarbij het opvolgingssysteem een voorwaarde is voor betere strategieën en actief risicobeheer, maar er niet automatisch toe leidt. Op interventie-niveau vallen deze aspecten ofwel onder de verantwoordelijkheid van BTC, ofwel onder die van de partner, ofwel onder een gezamenlijke verantwoordelijkheid (vnl. wat de doeltreffendheid op het niveau van de specifieke doelstelling betreft).

Binnen het kader van de doeltreffendheid is het interessant om te vermelden dat de tevredenheidsenquête aangeeft dat de partners zeer tevreden zijn over de significante bijdrage die BTC levert aan de uitvoering van sector-strategieën, alsook over de planning van de activiteiten die nodig zijn voor het behalen van resultaten en vervolgens ontwikkelingsresultaten. De tevredenheidsenquête bracht evenwel aan het licht dat er nood is om meer bij te dragen aan de capaciteitsversterking van de partners wat betreft de opvolging en evaluatie van sector-strategieën, alsook dat er nood is aan meer ondersteuning van het risicobeheer en van de rapportage over ontwikkelingsresultaten.

Aanbeveling A3 - Efficiëntie

Een realistische planning o.a. van de opstartfase en de duurtijd van de overheidsopdrachten, alsook een betere analyse van de capaciteiten van de partners en het verderzetten van de inspanningen om de inzet van technische assistenten te optimaliseren zullen bijdrage tot een betere efficiëntie van de projecten. De 'kwaliteitsaanpak' zoals hierboven vermeld, zal de complete performantie verbeteren en dient zover mogelijk gedeeld te worden met de partners.

Respons BTC

Aanvaard. In uitvoering.

De vermelde hangijzers zijn werkpunten waarbij BTC inspanningen levert om binnen het kader van haar mandaat, vooruitgang te boeken. Zo wordt de planning van de openbare aanbestedingen actief opgevolgd om tijdig moeilijkheden aan te pakken, is er een cel opgericht die zich uitsluitend richt op capaciteitsversterking, en derhalve ook op de analyse van de capaciteiten van de partner en is er een draaiboek opgesteld om de opstartfase – en de actieve opvolging ervan – te vergemakkelijken. Gezien de veelvoud van actoren en acties die bijdragen aan de efficiëntie, is het nodig om dit onderwerp ook vanuit een geïntegreerde aanpak te benaderen. Hierbij kan het 4de beheerscontract soelaas bieden, en meer bepaald elementen die betrekking hebben op uitvoeringsmodaliteiten, het gebruik van de procedures van het partnerland, het doorvoeren van analyses op sector niveau etc.

Aanbeveling A4 - Duurzaamheid

Het streven naar duurzaamheid moet beginnen vanaf de formuleringsfase gezien de keuze van de partners en zijn betrokkenheid in het project belangrijke sleutelementen zijn. Sociale projecten dienen coherent te zijn met het beleid binnen de sector zodat verdere financiering gegarandeerd is na het project en zo de verworvenheden voor de finale doelgroep (patiënten, studenten) veilig gesteld zijn. De projecten dienen meer aandacht te besteden aan de financiële autonomie en aan het progressief verminderen van de afhankelijkheid van externe donoren en van het budget van het partnerland. Elke versterking van de 'ownership' door lokale partners, gecombineerd met bijdragen van de doelgroep, draagt bij tot een betere financiële duurzaamheid.

Respons BTC

Gedeeltelijk aanvaard.

Het uitvoeren van duurzame interventies staat hoog op de agenda. Voor sommige aspecten is duurzaamheid evenwel gemakkelijker te verbeteren dan andere. Zo is de integratie van de interventie in de structuur van de partnerlanden meer haalbaar dan het waarborgen van de stabiliteit van het personeel, daar dit deel uitmaakt van de ontwikkelingsproblematiek zelf. Hetzelfde geldt voor financiële duurzaamheid, daar BTC als organisatie hier weinig vat op heeft. BTC zal echter inspanningen blijven leveren voor het versterken van de duurzaamheid en pleit er tevens dat dit criterium reeds vanaf de programmeringsfase in beschouwing wordt genomen.

Aanbeveling A5. Horizontale thema's

BTC dient meer rekening te houden met de transversale thema's bij de uitvoering van de projecten en bij het opstellen van indicatoren die het mogelijk moeten maken om de invloed van het project op deze aspecten te meten – en dit vanaf de identificatie en formulering.

Respons BTC

Aanvaard. In uitvoering.

Het integreren van de transversale thema's in de hele interventie-cyclus is een prioritair werkpunt dat zowel in de algemene kwaliteitsaanpak alsook in het aanpassen van het kader voor het M&E systeem wordt meegenomen. Om dit de volledige draagkracht te geven dienen deze thema's reeds in de programmering ingebed te worden. Ook al worden de transversale thema's nog onvoldoende belicht via indicatoren, de tevredenheidsenquête bracht evenwel aan het licht dat de partners in zeer grote mate tevreden zijn over de ondersteuning die BTC biedt bij het uitvoeren van hun gender-, milieu- en klimaat-strategieën.

2. Aanbevelingen met betrekking tot specifieke aspecten

Aanbeveling A6

Vorbereiding van de projecten.

Respons BTC

Gedeeltelijk akkoord - In uitvoering

De verbetering van de voorbereiding van de interventies is in uitvoering via verschillende sporen. Zo vormen bepaalde deelaspecten het onderwerp van de elementen die besproken worden in het kader van het 4de beheerscontract (vb. realistische specifieke doelstelling in functie van budget). Voor de onderwerpen die enkel de interne werking van BTC aanbelangen zijn er eveneens initiatieven in uitvoering om de overgang van formulering naar uitvoering vlot te laten verlopen, alsook om te garanderen dat de formulering voldoende aandacht besteedt aan de belangrijke recurrente elementen (vb. risicobeheer). BTC is ook vragende partij voor een groter "ownership" van de partner bij de formulering, dit blijft nu – dikwijls door een tekort van menselijke middelen bij de partner - een moeilijk punt. Het deelt evenwel niet het standpunt van de evaluatoren dat de partner nu onvoldoende betrokken is. Dit wordt ook bevestigd in de tevredenheidsenquête die uitwijst dat de partners vinden dat ze op adequate wijze bij de formulering betrokken worden. Het verdient dan ook aanbeveling om deze discrepantie verder te onderzoeken.

Aanbeveling A7

Uitvoering van het project.

Respons BTC

Akkoord - In uitvoering.

BTC erkent de elementen die onder deze aanbevelingen vallen. In de meeste gevallen zijn deze reeds in uitvoering of wordt de uitvoering ervan momenteel bestudeerd. Voor de aspecten die deels buiten de bevoegdheid van BTC vallen zijn we uiteraard bereid om hier ten volle aan mee te werken (oa administratieve en financiële procedures, einde project). De tevredenheidsenquête bracht aan het licht dat de partners evenwel in grote mate tevreden zijn over de manier waarop de uitvoeringsmodaliteiten de verantwoordelijkheden tussen BTC en partners verdelen.

Aanbeveling A8

Opvolging van de verwachte resultaten

Respons BTC

Akkoord - In uitvoering

De voorgestelde aanbeveling is reeds in uitvoering. De rol en het mandaat van de GLOS maken deel uit van de besprekingen van het 4de beheerscontract. Wat de andere fragmenten van deze aanbeveling betreft: deze worden voorzien middels de aanpassing, de toepassing en een verhoogd opvolgen van de toepassing van het M&E systeem.

Aanbeveling A9

Heroriëntering van het project na belangrijke moeilijkheden.

Respons BTC

Akkoord - In uitvoering

Deze aanbeveling houdt verband met de sterkte, en eveneens de zwakte van het systeem van medebeheer. Het heroriënteren van de interventies valt onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van BTC en partner. Dit houdt in dat veranderingen per definitie door de partner gestuurd en gedragen worden. Anderzijds houdt het delen van verantwoordelijk een risico in an sich omdat de eindverantwoordelijkheid hiervoor minder duidelijk is, en elk van beide partijen er een ander begrip van "moeilijkheid" kunnen op nahouden. Dit heeft als gevolg dat het identificatieproces van een moeilijkheid, alsook de besluitvorming hieromtrent meestal langer duurt. BTC werkt aan deze aanbeveling door het beter op elkaar afstemmen van haar verschillende "diensten". Zo dient de rapportage in staat te zijn om tijdig moeilijkheden te detecteren en op het juiste beslissingsniveau te brengen, dient de begeleiding van interventies door centrale departementen moeilijkheden te zien en te benoemen en kunnen evaluaties ook aangewend worden om buiten de klassieke termijn (mid & end of term) moeilijkheden te analyseren. Door een betere afstemming van deze diensten, gaan we ervan uit dat de GLOS-sen tijdig over de nodige informatie zullen beschikken om de moeilijkheden gezamenlijk te bespreken en de nodige maatregelen te nemen. Uit de tevredenheidsenquête is eveneens gebleken dat de partners vinden dat BTC verbetering kan boeken in het voeren van een continue dialoog die hen ondersteunt in het nemen van beslissingen. Bij de opvolging van de kwaliteit van haar diensten zal BTC hier dan ook de nodige aandacht aan schenken.

Aanbeveling A10

Relaties met de partners.

Respons BTC

/

Het uitvoeren van deze aanbeveling wordt bepaald door het politiek-strategische niveau.

Aanbeveling A11

De relatie tussen BTC en DGD rond strategische sturing.

Respons BTC

/

De strategische sturing verdient de nodige aandacht, daar het succes van een interventie er nauw mee samenhangt. Daarbij is het belangrijk om af te bakenen welke elementen behoren tot strategische sturing gaat, welke behoren tot operationele sturing en vanaf waar elementen tot politieke besluitvorming behoren. Hierbij dient dan rekening gehouden te worden met de competenties van elkeen, alsook met de lessen getrokken uit het verleden. Dit onderwerp overstijgt BTC en wordt gezamenlijk met DGD behandeld in de besprekingen



KONINKRIJK BELGIË

Federale Overheidsdienst
**Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking**

Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking

Egmont • Karmelietenstraat 15, B-1000 Brussel • + 32 2 (0)2 501 38 34 • www.diplomatie.belgium.be • www.dg-d.be • ses-dbe@diplobel.fed.be

Wettelijk depotnr: 0218/2012/16