

Verslag 2005

van de Bijzondere Evaluator
van de Ontwikkelingssamenwerking

© FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking
Januari 2006

Realisatie: Madeleine Sergooris en Bernadette Bosser, Dienst Communicatie FOD
Druk: Drukkerij FOD

Wettelijk depot: 0218/2005/14

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	i
Afkortingen.....	iii
Dankbetuiging	v
SAMENVATTING.....	1
INLEIDING	9
HOOFDSTUK 1 EVOLUTIE VAN DE PRIORITEITEN EN VAN DE CONTEXT VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING IN DE PERIODE 1989-2005.....	11
1.1 ALGEMENE DOELSTELLINGEN VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING	11
1.2 VASTGELEGDE DOELSTELLINGEN IN VERBAND MET DE OMVANG VAN DE HULP	12
1.3 GEOGRAFISCHE CONCENTRATIE	13
1.4 THEMATISCHE ZWAARTEPUNTEN	14
1.5 HET PARTNERSCHAP	15
1.6 DE SCHULDVERLICHTINGEN	16
1.7 ADMINISTRATIE – BEHEER	16
1.8 COHERENTIE VAN HET BELEID M.B.T ONTWIKKELINGSSAMENWERKING	17
HOOFDSTUK 2 AFGERONDE EVALUATIES.....	19
2.1 STEUN AAN DE JUSTITIE IN CENTRAAL-AFRIKA: CASE-STUDIE ADVOCATEN ZONDER GRENZEN..	19
2.2 EVALUATIE VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN BOLIVIA VAN 1992 TOT 2004.....	24
2.3 DE PEER REVIEW VAN 2005	37
HOOFDSTUK 3 LOPENDE EVALUATIES.....	39
3.1 DE ROL EN DE FUNCTIES VAN DE KOEPELS EN FEDERATIES VAN DE ONTWIKKELINGS-NGO's	39
3.2 EVALUATIE VAN DE BILATERALE DIRECTE SAMENWERKING (1999-2005)	40
3.3 DE GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN DE DIRECTE BEGROTINGSSTEUN	41
3.4 EVALUATIE VAN DE 3C'S (VERDRAG VAN MAASTRICHT).....	47
3.5 EVALUATIE VAN DE VAKBONDSCOÖPERATIE	48
HOOFDSTUK 4 GEPLANDE EVALUATIES	51
4.1 EVALUATIES DOOR DE DBE IN 2006.....	51
4.1.1 <i>De humanitaire hulp</i>	51
4.1.2 <i>De Belgische steun aan de overgang in Congo</i>	51
4.1.3 <i>Landenevaluaties</i>	52
4.1.4 <i>Rwanda</i>	52
4.1.5 <i>Zuid-Afrika</i>	53
4.2 GEZAMENLIJKE EVALUATIES IN 2006	53
4.2.1 <i>WTO</i>	53
4.2.2 <i>FAO</i>	53
4.3 EVALUATIES DOOR DE DBE IN 2007.....	54
4.3.1 <i>Evaluatie van de steun aan de ontwikkeling van de privésector: BIO</i>	54
4.3.2 <i>Evaluatie van de financiële instrumenten</i>	54
4.3.3 <i>Indirecte samenwerking</i>	55
4.3.4 <i>De preventieve diplomatie</i>	56
BIJLAGEN	57

Overzicht van de grafieken

Grafiek 1 :	Bolivia - Directe hulp DGOS – Uitsplitsing per samenwerkingsvorm.....	25
Grafiek 2 :	Bolivia – Directe hulp DGOS – Investerings en technische samenwerking	25
Grafiek 3:	Bolivia – Indirecte hulp DGOS – Omvang van de bijdragen aan NGO's.....	26
Grafiek 4 :	Evolutie van de ODA van de lidstaten van het DAC (1960-2003).....	66
Grafiek 5 :	Uitgaven van de Belgische overheid in procent van het BNI	67
Grafiek 6:	Evolutie van de vormen van de Belgische ODA (in % van het BNI).....	69
Grafiek 7:	Bilaterale hulp DGOS – Begunstigde landen per samenwerkings-kanaal, Gemiddelde 2000-2002	70
Grafiek 8:	Directe bilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002.....	70
Grafiek 9:	Indirecte bilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002.....	71
Grafiek 10:	Bi-multilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002.....	71
Grafiek 11 :	Directe bilaterale hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002	73
Grafiek 12 :	Indirecte bilaterale hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002	73
Grafiek 13 :	Bi-multi bilaterla hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002.....	74
Grafiek 14 :	Multilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigde organisatie, Gemiddelde 2000-2002.....	75

Afkortingen

ABOS	Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking
AdZG	Advocaten Zonder Genzen
APEFE	Association pour la Promotion de l'Éducation en de la Formation à l'étranger
BA	Basisallocatie
BIO	Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BTC	Belgische Technische Coöperatie
BZ	Buitenlandse Zaken
CEP	Centro de Estudios y Proyectos (Bolivia)
CIUF	Conseil Interuniversitaire de la Communauté Française
CPD	Cohérence des Politiques de Développement
DAC	Development Aid Committee van de OESO
DBE	Dienst Bijzondere Evaluatie
DG	Directie-generaal
DGB	Directie-generaal Bilaterale Zaken (FOD BZ)
DGE	Directie-generaal Europese Zaken en Coördinatie (FOD BZ)
DGIS	Directie-generaal Internationale Samenwerking (FOD BZ) (thans DGOS)
DGM	Directie-generaal voor Multilaterale Zaken en voor de Mondialisering (FOD BZ)
DGOS	Directie-generaal Ontwikkelingssamenwerking (FOD BZ)
DRC	Democratische Republiek Congo
DRN	Development Researchers Network
EU	Europese Unie
EUHES	European Union Heads of Evaluation Services
FABEB	Forum des acteurs belges en Bolivie
FAO	Food and Agriculture Organization
Finexpo	Comité voor financiële steun aan de export (FOD BZ)
FOD	Federale Overheidsdienst
GBS	General Budget Support, algemene begrotingssteun
H&A	Harmonisering en afstemming
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IAO	Internationale arbeidsorganisatie
IDA	International Development Association
IFI	Internationale Financiële Instelling
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IRAM	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement
ISP	Indicatief Samenwerkingsprogramma
MDG	Millennium Development Goals, Millenniumontwikkelingsdoelstellingen
MOL	Minst Ontwikkelde Landen
NCG	Nordic Consulting Group
NCP	Nationaal Contactpunt
NGO	niet-gouvernementele organisatie
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PRODIAF	Promotion of Social Dialogue in French-speaking Africa
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
SADC	Southern African Development Community
SAXgr	Strategy Advisors for Government Reform (Bolivia)
SIPFE	Secretaria de Inversión Pública y Financiamiento Externo (Bolivia)
SR	South Research

STEP	Strategieën en technieken tegen sociale uitsluiting en armoede
STR	Speciale trekkingsrechten
TA	Technische assistentie/Technische assistent
UMSS	Universidad Mayor de San Simón (Bolivia)
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (Bolivia)
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand
WTO	World Trade Organization, Wereldhandelsorganisatie

Dankbetuiging

Dit verslag is de vrucht van teamwerk van de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking. Het werk omvat onderzoek, beoordeling, analyse, synthese en vormgeving, waaraan alle leden van de dienst actief hebben bijgedragen. Ik betuig hun allen hier mijn hartelijke dank.

Ik dank ook onze collega's van BTC en van DGOS voor hun aandeel in dit werk.

Onze dank gaat ten slotte ook uit naar de consultants die de in dit verslag opgenomen evaluaties hebben uitgevoerd, naar allen die, in België zowel als in de partnerlanden, de moeite hebben genomen hun de inlichtingen te verstrekken aan de hand waarvan zij hun beoordelingen hebben kunnen staven.

Dominique de Crombrugghe
Bijzondere Evaluator

SAMENVATTING

Evalueren is in wezen ter discussie stellen. Aan het begin van iedere evaluatie zijn er vragen waarop een antwoord wordt gezocht. Dat antwoord maakt geen aanspraak op waarheid. Het drukt een stevig onderbouwde mening uit. Evalueren impliceert dat de vraagstelling wordt geaccepteerd door wie de verantwoordelijkheid draagt voor een interventie of een politiek die aan een beoordeling wordt onderworpen. Het gaat er niet om dat men de conclusies van een evaluatie zonder meer aanvaardt, maar dat men aandacht schenkt aan de gedane vaststellingen, dat men uitgaande van die laatste een analyse maakt en dat men ten slotte openstaat voor de lessen die in de evaluatie besloten liggen.

De Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking (DBE) is belast met het plannen en opstellen van evaluaties van de activiteiten van de federale staat die als officiële ontwikkelingshulp zijn erkend door het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking van de OESO (DAC). De DBE is een beleidssteunpunt voor de officiële Belgische instellingen die bevoegd zijn voor ontwikkelingssamenwerking en voor hun partners. Hij legt zijn prioriteiten vast in overleg met die actoren.

Dit verslag bevat de eerste analyses van de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking. Het geeft eerst een retrospectief overzicht van zowel de politieke beleidsverklaringen als van de context waarin de Belgische ontwikkelingshulp de afgelopen vijftien jaar heeft gefunctioneerd. Aan de hand daarvan kan een kader worden opgesteld van de belangrijkste vragen en van de thema's die in de beleidsverklaringen werden aangesneden. Het verslag omvat voorts de belangrijkste resultaten van de afgeronde evaluaties. Met name aan de hand van het deel over Bolivia kunnen bepaalde aandachtspunten en hun concrete uitwerking nader bekeken worden in de context van dit partnerland. Tot slot presenteert dit verslag een overzicht van de nu lopende evaluaties en van die welke voor 2006 en 2007 op het programma staan.

In 2005 heeft de Belgische ontwikkelingssamenwerking een *Peer Review* van de OESO-DAC meegemaakt. Heel wat conclusies en aanbevelingen van deze *Peer review* vallen samen met conclusies en aanbevelingen in evaluaties van de DBE. Onder punt 2.3 wordt hiernaar verwezen (blz. 36).

1. Evolutie van de prioriteiten en van de context van de Belgische ontwikkelingssamenwerking

1.1 Doelstellingen

De parlementaire onderzoekscommissie belast met de opvolging van de problemen bij het Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking maakte melding van het ontbreken van duidelijke doelstellingen waarnaar onze samenwerking zich kon richten. Sindsdien zijn enkele pogingen ter verheldering van de **algemene doelstellingen** ondernomen. De wet op de internationale samenwerking van 1999 legt de klemtoon op de strijd tegen de armoede en de grofste ongelijkheid, op steun aan conflictpreventie, democratisering en persoonsbescherming en op steun aan de burgersamenleving en aan initiatieven van basisgroepen. In 2000 heeft de Belgische regering de Millenniumverklaring onderschreven en heeft ze zich ertoe verbonden, binnen het raam van de Verenigde Naties, haar deel bij te dragen aan de internationale inspanning om de armoede in de wereld terug te dringen. Tegelijkertijd heeft de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich voorzien van strategienota's per land, per sector en per thema. Ze laat haar stem ook horen op

internationale fora waar de ontwikkelingssamenwerking van de toekomst wordt geconcipieerd.

De uitdaging van de Belgische ontwikkelingssamenwerking ligt in het nakomen van de verbintenissen die ze is aangegaan om haar inspanningen geografisch, thematisch en per sector te concentreren, in uitvoering van de wet van 1999, en in het bijdragen aan de doelstellingen van het millennium. De internationale samenwerking vraagt heden ten dage van de donorlanden af te zien van hun nationale aspiraties en hun optreden, in overleg met de overige donoren, af te stemmen op de behoeften van de begunstigde landen zelf. Het is bekend dat een opstapeling van ontwikkelingsprojecten niet vanzelf tot de ontwikkeling van een land leidt. Tegenwoordig is de tendens dus financiële en technische steun te bieden aan beleid dat door de partnerlanden zelf is uitgestippeld. De ontwikkelingssamenwerking speelt in dit ruimer verband een specifieke rol: erop toezien dat de achtergestelde groepen, de armen, hun deel krijgen van de vruchten van de ontwikkeling.

Wat de **doelstelling van de omvang van de hulp** betreft heeft België een tijdsbestek vastgelegd, het jaar 2010, om het doel van 0,7 procent van het BNI voor officiële ontwikkelingshulp te bereiken. De hele inzet bestaat er nu in, extra middelen adequaat in te zetten en met name zo dat de toename van de begroting een grotere impact tot gevolg heeft.

Met het oog op de **doelstelling van de geografische concentratie** hebben de verschillende staatssecretarissen en ministers lijsten laten opstellen van de belangrijkste partnerlanden. Deze concentratiepolitiek blijkt evenwel in de verdeling van de uitgaven slechts weinig effect te sorteren omdat enerzijds deze voorrang voornamelijk geldt voor de directe bilaterale samenwerking, die slechts 15 procent van de officiële Belgische ontwikkelingshulp omvat en er anderzijds een verschil van verscheidene jaren zit tussen het ogenblik dat beslissingen worden genomen en dat waarop ze worden uitgevoerd. België moet zich ervoor inzetten dat het zijn verbintenissen nakomt. In de belangrijkste concentratiezone voor België, het gebied van de Grote Meren met Burundi, Congo en Rwanda, lijkt het bovendien aangewezen nieuwe wegen in de ontwikkelingssamenwerking te bewandelen, waarbij er ook oog is voor de veiligheid en de heropbouw van de rechtsstaat. Uit dit perspectief kan de ontwikkelingssamenwerking niet meer los worden gezien van de rest van het beleid: samenwerkingsbeleid en buitenlandse politiek, defensie, buitenlandse wapenhandel, justitie, om alleen die nog maar te noemen.

De **thematische aandachtspunten** zijn effectief in de verdeling van de uitgaven terug te vinden. Dat is meer in het bijzonder te merken aan het gewicht van gezondheid, onderwijs en landbouw in de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

1.2 De verdeling van de hulp

Als men afziet van de schuldverlichtingen gaat ongeveer de helft van de Belgische hulp naar multilaterale organisaties (EU, Verenigde Naties, Wereldbank en ontwikkelingsbanken). Die organisaties hebben hun eigen strategie in de ontwikkelingshulp, wat de vraag doet rijzen of België zich kan verenigen met de prioriteiten waarop zij hun beleid richten dan wel of ons land strategische alternatieven te bieden heeft. Een netwerk van attachés voor ontwikkelingssamenwerking bij de belangrijkste multilaterale organisaties verschaft België de mogelijkheid om het beleid van die organisaties te volgen en eventueel te beïnvloeden.

Wat het saldo van de ontwikkelingshulp betreft, het grootste deel ervan gaat naar de financiering of cofinanciering van niet-gouvernementele actoren. Deze beslissen op basis van hun prioriteiten, die niet noodzakelijk dezelfde zijn als die van de gouvernementele samenwerking.

De gouvernementele samenwerking ten slotte belooft ongeveer 120 miljoen euro per jaar. Er kan worden vastgesteld dat dit bedrag sinds 1990 jaar na jaar kleiner wordt, zonder dat daaraan een expliciete politieke keuze ten grondslag ligt.

Gegeven de beperkte middelen en een nog steeds grote geografische versnippering hangt voor België de mogelijkheid om zijn stempel te drukken op de concrete vormen van samenwerking af van strategische keuzen. Ons land zal naar gelang van het geval moeten overgaan tot optreden in overleg met andere donoren of zich moeten richten op competentieniches.

In deze context is de Dienst Bijzondere Evaluatie (DBE) begonnen het terrein te effenen voor enkele evaluaties.

2. Afgeronde evaluaties

2.1 Steun aan de justitie in Centraal-Afrika : Case Study Advocaten Zonder Grenzen

Het eerste onderwerp dat de DBE bij de kop heeft genomen is de hulp op gerechtelijk gebied en meer bepaald de hulp bedoeld voor de toegang tot rechtsbescherming in het Grote-Merengebied. De gevalstudie over de vzw Advocaten zonder grenzen laat de complexiteit zien van de hervormingsprocessen in de juridische sector in de zogeheten transitielanden. Een gespecialiseerde niet-gouvernementele organisatie die knowhow bezit in verband met rechtsbijstand kan hier een belangrijke rol spelen door de competentie te leveren waarover de actoren van de gouvernementele samenwerking niet of nog niet beschikken. Wat niettemin naar voren komt is de noodzaak iedere interventie duidelijk binnen de algehele problematiek van de justitiële hervorming te plaatsen. Zo zouden de prioriteiten samen met de overheid van het begunstigde land en met de andere samenwerkingsactoren vastgelegd kunnen worden en zou het beste gebruik worden gemaakt van de sterke punten van elke partij. De Belgische ontwikkelingssamenwerking dient ook een omvattende strategie te ontwikkelen om de gouvernementele en niet-gouvernementele samenwerking een rol te laten spelen op het terrein van de conflictbeheersing, de vredeshandhaving en de rechten van de mens.

2.2 Bolivia

De DBE heeft Bolivia uitgekozen als eerste evaluatiegeval om de bijdrage van de Belgische ontwikkelingssamenwerking met zijn verschillende actoren op de langere termijn (de voorbije twaalf jaar) te beoordelen, teneinde er lessen voor de toekomst uit te trekken. Al meer dan dertig jaar werkt België ononderbroken met dit land samen. Ons land is er aanwezig met gouvernementele samenwerking en met een groot aantal niet-gouvernementele actoren. Ook onze financiële samenwerking met Bolivia is over de evaluatieperiode aanzienlijk geweest.

a. Directe bilaterale samenwerking

De evaluatie komt tot de slotsom dat het Belgische optreden relevant is voor de lokale behoeften. Toch is er weinig rekening gehouden met de Boliviaanse prioriteiten op nationaal vlak. De geschiedenis van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de evolutie van de Boliviaanse context lijken twee parallel verlopende processen te zijn waar geen onderlinge verbanden tussen bestaan en die slechts bij zeldzame gelegenheden met elkaar blijken te hebben gespoord. Het feit dat tijdens de laatste drie gemengde commissies de Boliviaanse delegatie geen precieze prioriteiten heeft weten te formuleren noch concrete alternatieven die

uitgaan van haar eigen ontwikkelingsbeleid kan deze betrekkelijke ‘ondoordringbaarheid’ van de Belgische ontwikkelingssamenwerking voor de Boliviaanse prioriteiten verklaren. Een andere moeilijkheid heeft te maken met de geringe voorspelbaarheid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Die komt haar verbintenissen op het terrein wel na, maar het tijdstip waarop dat gebeurt blijkt weinig voorspelbaar en de bedragen die in de gemengde commissie worden toegekend komen niet overeen met de werkelijke stortingen.

De resultaten zijn het duidelijkst te zien op het gebied van de gezondheidszorg, waar de Belgische ontwikkelingssamenwerking sinds meer dan twintig jaar present is in Bolivia. De samenwerking op dit gebied heeft sterk bijgedragen tot de vorming van menselijk kapitaal, met name in de volksgezondheid, het bestuur van de gezondheidsdiensten, de tropische geneeskunde en het onderzoek. De Belgische samenwerking heeft ook ervaring opgebouwd op het terrein van de rurale ontwikkeling, ook al heeft men hier nog geen klinkende successen geogst.

Het verslag geeft aan dat een beter resultaat zou kunnen worden bereikt als er meer lering werd getrokken uit de opgedane ervaringen en als men zich op een tussenniveau zou instellen, dat van de technische voorbereiding van beslissingen, dat zich tussen de ervaring op het terrein en het beleidsniveau in bevindt.

Het gebrek aan duurzaamheid is een van de zwakste punten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia. Dat probleem hangt om te beginnen samen met de geringe toe-eigening (*ownership*) van de verwezenlijkingen door de ‘begunstigden’, of het nu personen zijn of instellingen. Een deel van het probleem komt ook voort uit de interne instabiliteit van veel Boliviaanse instellingen. Niettemin moet de samenwerking zich aanpassen aan de plaatselijke instellingen en niet omgekeerd.

Tot slot noemt het verslag een aantal aandachtspunten in verband met het verloop van processen en procedures op:

- Dramatische toename van de tijd nodig om interventies voor te bereiden;
- Onduidelijkheid in het voorbereidingsproces van acties (voornamelijk in de verdeling van de verantwoordelijkheden over de verschillende actoren van de Belgische coöperatie);
- Het zogeheten *hands on*-model, waarin het merendeel van de beslissingen en verantwoordelijkheden van de actiecyclus onder de bevoegdheid van het donorland ressorteert;
- Onevenredigheid tussen de verwachte resultaten en de termijnen die voorzien worden om die te halen.

b. NGO's

De ontwikkelingssamenwerking van de Belgische NGO's in Bolivia gaat haast dertig jaar terug. De in het land actieve NGO's zijn heel verscheiden en hebben al even verscheiden doelstellingen, als gevolg van hun overtuigingen en ideologische standpunten. Ze werken samen met een grote verscheidenheid aan partners in alle geledingen van de samenleving.

Net zoals bij de andere vormen van ontwikkelingssamenwerking is het belangrijkste probleem van de acties die door de Belgische NGO's worden gefinancierd de geringe duurzaamheid van hun resultaten.

Vervolgens komt dat de NGO's zeer autonoom zijn. Het heeft er niet de schijn van dat er intenser gezocht wordt naar mogelijkheden om tot synergieën onderling of met andere instellingen te komen. Toch heeft het bureau van attachés drie jaar geleden een

gemeenschappelijk forum voor de Belgische actoren van de ontwikkelingssamenwerking in Bolivia opgericht (Forum de Actores Belgas en Bolivia, FABEB) dat de gemeenschappelijke werkzaamheden en uitwisseling van informatie faciliteert. Het verslag meldt ook nog dat het streven naar synergieën tussen Belgische NGO's niet per se relevant is. Het zou nuttiger zijn als ze zich zouden verbinden met organisaties die actief zijn in dezelfde streek of op hetzelfde terrein.

De Belgische NGO's in Bolivia genereren financieel een reële meerwaarde, maar vrijwel geen enkele op technologisch of methodologisch gebied. Niettemin spelen ze een belangrijke doch moeilijk kwantificeerbare rol, in termen van solidariteit, van bruggen naar andere instellingen, van openheid voor andere culturen en werelden, van uitwisseling en van toegang tot internationale netwerken.

c. Universitaire samenwerking / APEFE

Vrijwel de integrale Belgische universitaire samenwerking komt ten goede aan de Universidad Mayor de San Simón te Cochabamba (UMSS).

De Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) is actief in Bolivia sinds 1997 (en plant in 2006 zijn steun te staken), de Conseil Interuniversitaire de la Communauté Française (CIUF) sinds 1998. Elk van beide heeft zijn eigen interventielogica ontwikkeld. De VLIR heeft vooral de laboratoria en de wetenschappelijke afdelingen gesteund. De CIUF heeft de curricula van de tweede en van derde cyclus van het hoger onderwijs gefinancierd.

De universitaire samenwerking heeft een belangrijke rol gespeeld, en doet dat nog steeds, in de vorming van studenten in Bolivia. Toch blijken er in vele gevallen problemen met de duurzaamheid te zijn: de meeste van de gesteunde programma's zouden niet kunnen blijven bestaan zonder de buitenlandse hulp, met name als het gaat over de curricula van de tweede en van derde cyclus. Het belangrijkste probleem is nochtans van een andere orde: de eigenheden van de UMSS (groei, politisering, instabiliteit, beheer van de fondsen uit het buitenland, intern promotiesysteem, salarisregeling, enz.) verhinderen de introductie van echte en duurzame prikkels om tot een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek te komen.

3. Lopende evaluaties door de DBE

3.1 De directe bilaterale samenwerking

De DBE evalueert de directe bilaterale samenwerking waarover sprake was in van de regeringsverklaring van juni 2003. Het betreft hier een institutionele evaluatie die ten doel heeft de effectiviteit en de efficiëntie of resultaatgerichtheid van de Belgische gouvernementele samenwerking te belichten. De eerste fase bestaat in een documentaire studie; de volgende fases omvatten geleide interviews en vier gevalstudies uit het veld. De evaluatie onderzoekt het functioneren van de instellingen die belast zijn met de Belgische ontwikkelingssamenwerking te en stelt vragen bij de eventuele functiestoornissen ervan. De evaluatoren zullen zich uitgebreid informeren bij alle actoren van de directe bilaterale samenwerking, zowel in Brussel als in het veld, zonder evenwel het bestaan van DGOS enerzijds en van de BTC anderzijds weer ter discussie te stellen. Er wordt van hen verwacht dat ze een advies formuleren over de optimalisering van de verdeling der verantwoordelijkheden en taken tussen de actoren van de directe samenwerking.

3.2 Studie over de rol en de functies van de koepels van de Noord-Zuidbeweging en de federaties van ontwikkelings-NGO's

Met het oog op de hervorming van de niet-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking maakt de DBE een studie van de ngo-koepels en -federaties. Deze studie wil de taken en de functies van deze organisaties en de middelen die zij daaraan besteden in kaart brengen.

3.3 Evaluatie van de vakbondscoöperatie

De DBE maakt een evaluatie van de vakbondscoöperatie via de verschillende kanalen die haar direct of indirect ter beschikking staan (basisallocatie vakbondscoöperatie, NGO-co-financiering, preventieve diplomatie). De evaluatie betreft de relevantie van de opties, de effectiviteit en de duurzaamheid van acties en de efficiëntie van deze samenwerking. In overleg met de vakverenigingen zullen diverse projecten geëvalueerd worden om de documentaire studie te illustreren.

4. Lopende gezamenlijke evaluaties

4.1 Begrotingssteun

Wanneer het samenwerkingsinstrument de donoren ertoe brengt samen te werken, zoals bij acties op het gebied van begrotingssteun, is het opportuun over te gaan tot gemeenschappelijke evaluaties. Dat is wat er op dit ogenblik gebeurt voor de begrotingssteun. Deze hulpmodaliteit is geen doel op zich; het is een instrument van de ontwikkelingshulp. Het doel van de evaluatie is te na te gaan in welke omstandigheden en op welke voorwaarden de begrotingssteun een adequaat samenwerkingsinstrument is dat de ontwikkeling van de arme bevolkingsgroepen doeltreffend ondersteunt. De evaluatie wordt gedocumenteerd met zeven gevalstudies uit landen die begrotingssteun genieten of hebben genoten. Vijf gevalstudies zijn uitgevoerd in partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Onder de in het oog springende vaststellingen die al uit de lopende studie kunnen worden aangehaald vermelden we de volgende:

- De motieven die donorlanden ertoe bewegen begrotingssteun te bieden variëren van het ene partnerland tot het andere, net zoals ze verschillen tussen de donoren onder elkaar in een zelfde partnerland;
- Begrotingssteun zou vergezeld moeten gaan van technische assistentie; die laatste komt in de praktijk zelden voor;
- Begrotingssteun verhoogt de middelen die in de staatsbegroting worden ingeschreven en de begrotingsdiscipline ten nadele van niet gerubriceerde, en derhalve willekeuriger te gebruiken middelen;
- Begrotingssteun levert alleen dan iets op voor de ontwikkeling als ze over een langere periode wordt geboden;
- Verscheidene donorlanden die hun begrotingssteun samen leggen kunnen de instellingen van een land verlammen als ze tezamen besluiten zich terug te trekken.

4.2 Complementariteit, Coördinatie en Coherentie (de 3 C's)

De diensten voor ontwikkelingssamenwerking, zowel de bilaterale als de multilaterale, opereren steeds minder vaak alleen. Het streven naar coördinatie, complementariteit en grotere coherentie van het beleid vindt zijn weerslag op de ontwikkeling van onze partners in het Zuiden niet en maakt tegenwoordig integraal deel uit van onze samenwerkingspolitiek. Vier gezamenlijk met andere bilaterale Europese donoren opgezette evaluaties zijn op dit ogenblik lopende. Ze gaan respectievelijk over:

- de coördinatie en de complementariteit landenstrategienota's met de prioriteiten van de begunstigde landen en tussen donoren onderling;
- de coördinatie tussen donoren op het punt van opleidingsprogramma's ter versterking van de vaardigheden van de begunstigde landen op het gebied van de internationale handel en in het bijzonder van de internationale handelsbesprekingen;
- mechanismen binnen de Europese instellingen (Commissie, Raad, Parlement) en de lidstaten met als doel het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en ander beleid dat op het eerste invloed kan hebben op elkaar af te stemmen;
- de coördinatie, de complementariteit en de coherentie van concrete hulpacties gericht op het versterken van de gedecentraliseerde structuren in de partnerlanden¹.

4.3 WTO : Evaluatie van de technische assistentie ter versterking van de handelsvaardigheden in de ontwikkelingslanden

De WTO heeft besloten haar opleidingen ter versterking van de handels- en onderhandelingsvaardigheden van haar leden-ontwikkelingslanden extern te laten evalueren. Gelet echter op het feit dat verschillende diensten voor bilaterale en multilaterale samenwerking zulke opleidingsprogramma's zonder veel onderling overleg organiseren, moet de evaluatie oog hebben voor:

- de verdiensten van de opleidingen georganiseerd door de WTO in vergelijking met die van andere actoren;
- de relevantie van de opleidingen georganiseerd door de WTO voor haar leden ;
- de efficiëntie in het beheer van deze opleidingen.

De DBE is lid van het stuurcomité van deze evaluatie.

5. Geplande evaluaties

De door de DBE geplande evaluaties voor 2006 zijn:

- De humanitaire hulp;
- De steun aan de transitie in de DR Congo;
- De Belgische ontwikkelingssamenwerking met Rwanda sinds 1994;
- De Belgische ontwikkelingssamenwerking met Zuid-Afrika: balans en vooruitzichten;
- BIO.

Andere evaluaties die voor 2007 worden gepland zijn:

- Finexpo en de staatsleningen;
- De Delcrederedienst en de schuldverlichtingen;
- De preventieve diplomatie en de vredeshandhaving.

Deze evaluaties zullen als doel hebben een beter begrip te krijgen van beslissingsmechanismen op verschillende terreinen en van de redenen voor succes of mislukking van concrete hulp en het beleid van morgen op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking te documenteren.

¹ Deze evaluatie komt van de dienst interne evaluatie van DGOS.

INLEIDING

Inhoud

Dit is het tweede verslag van de Bijzonder Evaluator en het eerste sinds de heroprichting van de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking bij KB van 17 februari 2003. Het vorige verslag was het parlement voorgelegd in juni 2001. De Evaluator had een analyse opgesteld, gebaseerd op vijf gevalstudies, van de manier waarop de Belgische ontwikkelingsamenwerking de armoede bestrijdt en van de daarmee bereikte resultaten. Sindsdien is de structuur van de evaluatie van de ontwikkelingsamenwerking gewijzigd. Tegenwoordig bestaat er binnen DGOS een dienst die enerzijds thematische evaluaties maakt van het werk van DGOS met de partnerorganisaties en anderzijds technische steun biedt aan beheerders om evaluaties te maken van projecten of samenwerkingsprogramma's. De bijzondere evaluatie voert evaluaties uit gericht op het beleid van de ontwikkelingsamenwerking, organisationele evaluaties van de organen die met de uitvoering van de ontwikkelingsamenwerking belast zijn alsook evaluaties die betrekking kunnen hebben op alle activiteiten van de federale staat die als ontwikkelingsamenwerking erkend zijn. Het verslag dat u nu in handen hebt heeft nog altijd meer van een routebericht dan van een resultatenrapportage. Het omvat de afgeronde bijzondere evaluaties, de lopende en de geplande.

De inleiding schetst de opdracht van de Dienst Bijzondere Evaluatie. Hoofdstuk 1 overloopt de krijtlijnen van de ontwikkelingsamenwerking zoals ze zijn geformuleerd in de loop van de afgelopen vijftien jaar. De Hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn respectievelijk gewijd aan de belangrijkste resultaten van de afgeronde evaluaties (Hoofdstuk 2), de inhoud van de lopende evaluaties (Hoofdstuk 3) en de vooruitzichten in verband met de geplande evaluaties (Hoofdstuk 4).

Opdracht van de Dienst Bijzondere Evaluatie

De Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking (DBE) is belast met het plannen en opstellen van evaluaties van de activiteiten van de federale staat die als officiële ontwikkelingshulp zijn erkend door het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking van de OESO (DAC). De DBE is een beleidssteunpunt voor de officiële Belgische instellingen die bevoegd zijn voor ontwikkelingsamenwerking en voor hun partners en hij legt zijn prioriteiten vast in overleg met die actoren.

De DBE evalueert onder meer de strategieën, het algemeen beleid en de transversale thema's en ook de instrumenten van de Belgische ontwikkelingsamenwerking. Hij verspreidt informatie over de juiste praktijken (*good practices*) in de ontwikkelingsamenwerking en poogt verandering te bewerkstelligen als hij op kreupele praktijken stuit. De principes van het DAC voor de evaluatie van de ontwikkelingshulp vormen zijn referentiekader.

De DBE schrijft meer in het bijzonder ieder jaar een verslag over de vaststellingen die hij tijdens het afgelopen jaar heeft gedaan en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden. Hij levert het af aan de minister van Ontwikkelingsamenwerking die het, desgevallend met zijn commentaar, aan het Belgisch Parlement overhandigt.

De DBE werkt samen en streeft naar complementariteit met de dienst D0.2, belast met de follow-up en de interne evaluatie voor de Directie-Generaal van de Ontwikkelingsamenwerking (DGOS). Hij werkt ook samen met de andere diensten, zowel

van de FOD BZ als van andere FOD's, belast met ontwikkelingssamenwerking en internationale betrekkingen met de landen in ontwikkeling, alsook met de bevoegde diensten van BTC, de BIO en de indirecte actoren.

De DBE geniet de steun van een begeleidingscomité². Dat neemt kennis van het evaluatieprogramma, en geeft advies over het geplande en het lopende werk. Het geeft eveneens advies over het jaarverslag voor de Minister.

De activiteiten en producten van de DBE zijn:

- Een voor het parlement bestemd jaarverslag van de lessen getrokken uit de in het voorafgaande jaar gemaakte evaluaties;
- Syntheses en analyses gemaakt op basis van de evaluaties over de verwezenlijkingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking;
- Beleidshulp op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking in de vorm van vaststellingen, analyses en leringen;
- Een mededeling voor de actoren van de ontwikkelingssamenwerking en het publiek over de lessen die uit de gemaakte evaluaties te trekken zijn;
- De dienst doet een beroep op externe deskundigen voor het merendeel van de geplande evaluaties. Hij wordt geleid door de bijzondere evaluator.

² Dit begeleidingscomité bestaat uit zes leden: het hoofd van de dienst D0.2, de auditeur van de FOD BZ, twee leden benoemd door respectievelijk de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Ontwikkelingssamenwerking, twee leden benoemd door de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling.

Hoofdstuk 1 EVOLUTIE VAN DE PRIORITEITEN EN VAN DE CONTEXT VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN DE PERIODE 1989-2005

Dit deel biedt een terugblik op de als zodanig geformuleerde politieke prioriteiten en op de context waarin de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de loop van de afgelopen vijftien jaar heeft gefunctioneerd. Het wil de voornaamste beleidsthema's uit de politieke verklaringen op een rijtje zetten. Aan de hand van dit verslag, en dan met name het deel over Bolivia, kunnen verklaringen en werkelijkheid met elkaar geconfronteerd worden.

Uit de lezing van de referentiestukken hebben we acht thema's overgehouden:

1. De algemene doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking
2. De vastgelegde doelstellingen met betrekking tot de omvang van de hulp
3. De doelstellingen van de geografische concentratie
4. De thematische zwaartepunten
5. De visie op het partnerschap met de landen uit het Zuiden
6. De schuldverlichtingen
7. De versterking van de coherentie van het beleid
8. De kwaliteit van het beheer

1.1 Algemene doelstellingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking

In de loop van het laatste decennium is de Belgische ontwikkelingssamenwerking vaak een gebrek aan visie en heldere doelstellingen verweten. Dat is ook het eerste probleem waar de parlementaire onderzoekscommissie belast met de opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking op heeft gewezen³. In het toekomstplan voor een nieuwe internationale samenwerking dat indertijd door de regering is goedgekeurd als antwoord op deze vaststelling werd de nadruk op drie aandachtspunten gelegd: (1) de strijd tegen de armoede en de grofste ongelijkheden, (2) steun aan het proces van conflictpreventie, democratisering en bescherming van de mens, (3) steun aan de burgersamenleving en aan initiatieven van basisgroepen. Uiteraard was die aandacht er tevoren ook al, maar de politiek heeft het nuttig geoordeeld dat nog eens met zoveel woorden te bevestigen. Al gaat het hier om meer dan alleen een bevestiging. In Bolivia, bijvoorbeeld, heeft zich dat vertaald in nieuwe acties in de armste provincies van het land.

Die tendens van het toekomstplan is terug te vinden in de wet op de Belgische internationale samenwerking van 25 mei 1999. Het allereerste doel van de samenwerking moet de duurzame ontwikkeling van mensen zijn, te verwezenlijken via de weg van de strijd tegen de armoede, op basis van het concept van het partnerschap en met respect voor de criteria van de relevantie voor de ontwikkeling. Er worden voorrangsthema's in vastgelegd (cfr. punt 2.4).

Hieraan parallel zijn er internationaal doelstellingen vastgelegd in het raam van de Verenigde Naties, die in 2000 uitmondten in de Millenniumontwikkelingsdoelstellingen (MDG). De Belgische regering heeft de Millenniumverklaring en de MDG onderschreven. Die laatste worden als 'rode draad' en referentie voor het Belgische beleid overgenomen in de politieke

³ *Opvolging van de problemen van het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking*, Verslag namens de Bijzondere Commissie, uitgebracht door Mevr. Suzette Verhoeven en de Heer Jacques Simonet, Ref 1123 / 1 - 96-97.

nota's van de Ministers Verwilghen en De Decker. Dat houdt in dat de verwijzing naar de wet van 1999 vervaagt. Er is in elk geval geen contradictie tussen de MDG en de in de wet vastgelegde doelstellingen. De twee teksten geven absolute voorrang aan de vermindering van de armoede. Dat is ook vrij logisch, aangezien de MDG zelf voort zijn gekomen uit een *review* van het ontwikkelingsbeleid van de lidstaten van het DAC halverwege de jaren negentig en de vaststelling dat de ontwikkelingshulp steeds verder op een politiek zijspoor geraakte. De MDG zijn zo geformuleerd dat de Staat van hun verwezenlijking kan worden gemeten. In dit opzicht is het raadzaam dat België precies aangeeft in welke mate het aan de verwezenlijking van de MDG bijdraagt. Dat is overigens een uitdaging voor de hele internationale gemeenschap.

Grote strategieën als de MDG komen voornamelijk voort uit de visie van de donorlanden. Het kan dan ook geen kwaad eraan te herinneren dat het ontwikkelingsbeleid tot de verantwoordelijkheid van de partnerlanden behoort. De Belgische ontwikkelingssamenwerking, en die van andere donorlanden, is erop gericht dat beleid financieel te steunen, evenals de versterking van de menselijke en institutionele vaardigheden van de plaatselijke overheid en de ontwikkeling van burgerorganisaties. Dat streven is terug te vinden in de politieke verklaringen vanaf het begin van de jaren negentig. Staatssecretaris Erik Derycke maakte van een grotere verantwoordelijkheid van de begunstigde landen een van de grote krachtlijnen van zijn beleidsnota. Hij zag de ontwikkelingshulp als “een echt contract, dat de twee partners verbindt en ieders opdracht duidelijk omschrijft”. De in Bolivia gemaakte evaluatie laat zien dat tussen de politieke wil en de implementering daarvan een discrepantie bestaat.

1.2 Vastgelegde doelstellingen in verband met de omvang van de hulp

De omvang van de hulp in verhouding tot het BNI is het belangrijkste gekwantificeerd doel dat België voor zijn ontwikkelingssamenwerking heeft. Het gaat om een internationale verbintenis die al lang geleden is aangegaan door de Belgische regering en die is overgenomen in regeringsverklaringen en politieke nota's in de jaren tachtig⁴. Maar door de begrotingsdwang, die vooral met het netto te financieren saldo van de Belgische overheid te maken had en later met de inspanningen die nodig waren om de convergentiecriteria te halen voor de invoering van de euro, is die belofte vanaf het begin van de jaren tachtig ‘in de koelkast gestopt’. Het doel om de officiële ontwikkelingshulp (ODA) op 0,7 procent van het BNI te brengen wordt ten slotte in 1999 opnieuw bevestigd door de regering Verhofstadt I. Deze verbintenis wordt ingeschreven in de programma-wet van 24 december 2002. Zij zal door de Eerste Minister in internationale fora herhaald worden, o.m. tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde naties op de VN-Top over Millenium+5 (in september 2005). Tijdens de conferentie van Monterrey over de financiering van de ontwikkeling (2002) spreekt de Eerste Minister opnieuw het Belgische engagement uit om dat doel in 2010 te bereiken. Die verbintenis wordt ook opgenomen in de programmawet van 24 december 2002.

Na meer dan vijftien jaar krimp neemt de omvang van de Belgische ontwikkelingssamenwerking tussen 1999 en 2003 weer toe⁵ (van 0,3 naar 0,6% van het BNI). Die vergroting moet voor het grootste deel worden toegeschreven aan schuldverlichtingoperaties, meer dan aan een aanzwellen van de geldstromen naar het Zuiden. Het relatieve aandeel van de andere samenwerkingskanalen, namelijk de verwezenlijkingen

⁴ Op 19 mei 1989 legde de minister van Ontwikkelingssamenwerking een driejarenplan om 0,7% van het BNI te bereiken voor aan de ministerraad. De ministerraad maakte de verwezenlijking van die doelstelling afhankelijk van “de begrotingsmogelijkheden”.

⁵ Zie bijlage 3, grafiek 4.

van de gouvernementele samenwerking (directe bilaterale coöperatie), van de NGO's, universiteiten en andere niet-gouvernementele actoren (indirecte bilaterale coöperatie) en van de bijdragen aan multilaterale organisaties is relatief stabiel gebleven. In 2004 is de verhouding van ontwikkelingshulp tot het BNI teruggevallen op 0,4%.

Het streven om het doel van de 0,7 procent van het BNI te halen begint met de begroting op het niveau van de regering. Zo heeft de regering beslist het budget voor ontwikkelingssamenwerking voor 2006 met 100 miljoen euro te verhogen tegenover 2005. Heel de inzet is vervolgens de extra middelen adequaat aan te wenden en in het bijzonder zo dat de stijging van de beschikbare middelen een grotere uitwerking heeft. Er moet rekening worden gehouden met het opnamevermogen van de organismen die met de uitvoering van de Belgische coöperatie belast zijn en met die van de partners in het Zuiden en met kwaliteitscriteria, d.w.z. met het vermogen de hulpmiddelen te gebruiken voor relevante bestemmingen. De evaluaties zullen, uitgaande van gevalsstudies, een overzicht moeten geven hoezeer een budgettaire groei ook tot betere resultaten leidt.

1.3 Geografische concentratie

De versnippering van de hulp leidt vanaf het begin van de jaren negentig tot kritiek. In 1993⁶ krijgt de opvatting vaste voet dat de hulp zich moet toespitsen op een twintigtal landen en dat er tegelijk een beleid van regionale concentratie moet worden gevoerd (SADC, West-Afrika, Mekong). De belangrijkste criteria voor het verlenen van hulp uit België worden de armoedegrade van de regio; vervolgens of er een beleid van respect voor de rechten van de mens, de democratie en een goed bestuur gevoerd wordt. De landen moeten ook een geografische en culturele eenheid vormen en de hulp met worden afgestemd op de ontwikkelingsgraad van het land.

In 1990 ging meer dan de helft van de Belgische ontwikkelingshulp naar Congo⁷, Rwanda en Burundi. In de loop van dat decennium zijn die drie landen elk in een zware crisis beland die een groot deel van de opgebouwde verwezenlijkingen van de samenwerking uit de daaraan voorafgaande periode heeft weggevaagd. In 1991 werd de samenwerking met Congo opgeschort, wat een moeizame heroriëntering van de ontwikkelingssamenwerking naar andere landen met zich meebracht.

In 1995 publiceerden Minister van Buitenlandse Zaken Vandenbroucke en Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking Erik Derycke een beleidsnota die het Belgische beleid ten opzichte van Centraal-Afrika heroriënteerde: de hulp zou er worden gecontinueerd, maar de gedachte aan een bevoorrecht partnerschap met de oude kolonies wordt verlaten⁸. De concentratie van de hulp blijft wel een prioriteit. Staatssecretaris Moreels heeft het beleid van Derycke voortgezet door een lijst op te stellen van 25 partnerlanden op basis van de criteria die werden opgenomen in de wet van 1999. Meent de regering in 1995 nog de situatie in Centraal-Afrika op de voet te moeten blijven volgen, de samenwerking zal bij voorrang op de allerarmste landen gericht worden en meer bepaald op die waar België een meerwaarde⁹ te bieden heeft vanwege zijn expertise. In 1999 bevestigt Staatssecretaris Boutmans een lijst van 25 landen, die tijdens de periode Verwilghen in 2003 wordt teruggebracht tot achttien. Die landen vormen geografische relatief samenhangende gehelen in Latijns-Amerika, in West-

⁶ Politieke nota van de staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking: 'Er is nog hoop!'.
⁷ In het vervolg van dit verslag schrijven we Congo voor de DRC, ook wanneer we refereren aan de periode waarin het land Zaïre heette.

⁸ Frank Vandenbroucke en Erik Derycke, *België en subsaharaans Afrika. Agenda voor een nieuwe dialoog en een nieuwe samenwerking*, Teksten en Documenten, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Brussel, februari 1995.

⁹ Krachtlijn van het federale regeringsprogramma, 28/06/1995, parl doc kamer 23/1-1995.

Afrika en in Centraal- en Oost-Afrika. Hierbij dient opgemerkt dat niet meer dan elf landen partners van de Belgische ontwikkelingssamenwerking zijn geweest gedurende de hele periode van 1989 tot heden. In de praktijk zijn er vandaag nochtans meer dan 40 landen die directe bilaterale hulp uit België krijgen, en meer dan honderd die in de een of andere vorm Belgische ODA ontvangen. In 2003 ontvingen de eerste tien landen elk tussen 10 en 20 miljoen euro, 45 landen tussen één en tien miljoen en 42 minder dan één miljoen. Minister De Decker onderstreept het belang van de regionale samenwerking en wil de samenwerking met de Mekong River Commission hervatten.

Wie de uitgavenstatistieken bestudeert, vindt geen enkel effect van dit concentratiebeleid terug. Daar is meer dan één reden voor. Om te beginnen zijn de politieke nota's niet expliciet over welke soort samenwerking er met die concentratie beoogd wordt. In de praktijk hebben de geografische prioriteiten voornamelijk gevolgen voor de organisatie van de directe bilaterale samenwerking, die niet meer dan 15 procent van de Belgische ODA uitmaakt, en blijken ze in een eerste fase neer te komen op de sluiting van de diensten van de ontwikkelingssamenwerking in de ambassades (zoals in Burkina Faso). Vervolgens heeft een voor de toekomst genomen beslissing om de directe samenwerking met bepaalde partnerlanden te beëindigen geen onmiddellijk effect in de concrete samenwerking met die landen. België moet zijn verbintenissen nakomen, ook die met landen die het niet meer als partners beschouwt, en erop toezien dat projecten worden afgewerkt en dat de verworven ervaring of kennis wordt doorgegeven aan de plaatselijke partners.

Bij de andere vormen van hulp, die 85 procent van de totale begroting vertegenwoordigen, zijn slechts weinig verwijzingen naar de genoemde selectie van 25 en vervolgens 18 partners te vinden. De Belgische staat heeft dan ook minder greep op de hulpkanalen die of door andere actoren zijn opgezet (zoals multilaterale actoren, BIO, NGO's), of in overleg met andere donorlanden (beslissingen in het raam van de Club van Parijs), aangezien die actoren ook hun eigen beleid hebben.

In 2001 heeft de regering een actieplan gelanceerd onder de titel 'Vredesopbouw in het Grote-Merengebied'. Dat plan voorzag in een fikse verhoging van de financiële steun voor de samenwerking met de landen van de regio. Centraal-Afrika keert terug naar het hart van de Belgische buitenlandse politiek. Dat blijkt onder meer uit operaties als de kwijtschelding van de Congolese schuld in 2003 en ook uit de noodhulpacties en de preventieve diplomatie.

1.4 Thematische zwaartepunten

In de loop van de periode 1989-2005 zien we na elkaar vijf ministers of staatssecretarissen van Ontwikkelingssamenwerking aantreden. Al behoren ze tot verschillende politieke formaties, ze dragen ieder wel bij aan de opbouw van een samenwerkingsbeleid dat in zijn thematische oriëntatie van een zekere continuïteit getuigt. Toch tonen de eerste lessen uit de evaluaties aan dat die intentionele continuïteit de proef in het veld niet doorstaat.

Minister Derycke maakt van de mensenrechten en van de democratie een voorwaarde van de Belgische hulp. Die past hij toe op verscheidene partnerlanden, waaronder Congo en Rwanda. In die context vindt de voorstelling ingang dat ontwikkeling niet los kan worden gezien van veiligheid.

Deze prioriteiten worden de hoeksteen van het beleid van staatssecretaris Moreels. Die versterkt de humanitaire hulpacties en trekt geld uit op zijn begroting voor de conflictpreventie. Staatssecretaris Boutmans zet de bakens uit voor een benadering die rekening houdt met de overgangsfase tussen open conflict en ontwikkeling. Hij meet het

succes van de Belgische hulp niet meer af aan de mensenrechten en de democratie, maar poogt integendeel gebruik te maken van de Belgische hulp om bij te dragen aan het vestigen van de rechtsstaat in de partnerlanden. Minister Verwilghen verankert deze beleidskeuze voor transitielanden door te zorgen voor een verhoging van de begroting voor die landen. Daartoe wordt een specifieke basisallocatie gecreëerd.

Deze politieke klemtonen bepalen de keuze van de sectoren die in de wet van 25 mei 1999 worden opgenomen:

- Basisgezondheidszorg, met inbegrip van reproductieve gezondheidszorg;
- Onderwijs en opleiding;
- Landbouw en voedselveiligheid;
- Basisinfrastructuur;
- Conflictpreventie en maatschappijopbouw, met inbegrip van steun aan het respect voor de menselijke waardigheid, de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Minister Verwilghen legt ook een specifieke klemtoon op steun aan de privé-sector¹⁰.

Aan vier sectordoorbrekende thema's moet steeds aandacht worden geschonken:

- Respect voor de rechten van het kind¹¹;
- Gelijkheid van rechten en kansen voor mannen en vrouwen;
- Zorg voor het milieu;
- De sociale economie.

Ook al blijven deze prioriteiten wat weids, ze zijn wel terug te vinden in de verdeling van de bestedingen voor bilaterale hulp. Dat is meer in het bijzonder te merken aan het gewicht van gezondheidszorg onderwijs, en landbouw.

1.5 Het partnerschap

De term 'partner' is in heel deze periode gebruikt om de begunstigde landen te benoemen waar België actief is in het raam van zijn ontwikkelings samenwerkingbeleid. Vanaf het einde van de jaren tachtig heeft België gepoogd de begunstigde landen meer te betrekken bij en meer verantwoordelijkheid toe te bedelen in de concrete samenwerking, met behulp van een contract tussen partners, om de woorden van staatssecretaris Derycke in herinnering te brengen. Vanaf 1989 voert België in verscheidene partnerlanden een systeem van medebeheer in dat in zijn conceptie avant-gardistisch te noemen is. Er werd een gedeelde verantwoordelijkheid tussen België en zijn partner ingevoerd gedurende heel de projectlooptijd. De begunstigde zou verantwoordelijk zijn voor de doelbepaling, de omschrijving en de concrete implementatie van het project, terwijl België het laatste woord behield bij het al dan niet accepteren van de rapporten waarin aard en doel van het project werden omschreven. Ze zouden samen verantwoordelijk zijn voor de evaluatie. Dit systeem is nooit werkelijk op coherente wijze en conform de filosofie erachter toegepast, en er zijn evenveel modellen van medebeheer geweest als er partnerlanden waren waar het is uitgetoet. Er zijn repercussies geweest voor de procedures (gemeenschappelijke rekeningen, beheerders benoemd door elke partner, gemengde lokale overlegstructuur...) maar België heeft altijd de teugels in handen gehouden in alle stadia van de cyclus.

¹⁰ Cfr. Politieke nota 'Ondernemen tegen armoede en voor ontwikkeling'.

¹¹ Thema toegevoegd door de wet van 19 juli 2005 (BS 07/09/2005).

Op dit ogenblik poogt men in de internationale samenwerking het partnerschap in de politieke dialoog te ontwikkelen evenals steun die meer werkt in termen van strategieën (sectorale of institutionele) dan in die van het klassieke projectmodel. Deze benadering overweegt onder andere in de begrotingssteun.

1.6 De schuldverlichtingen

Vanaf het begin van de jaren negentig wordt er in de beleidsstukken beklemtoond dat de schuldenlast een hinderpaal voor de ontwikkeling is. Vanaf 1992 kent België verschillende partnerlanden schuldverlichtingen toe en neemt het elk jaar deel aan schuldverlichtingen, met of zonder onderhandelingen, in het raam van de Club van Parijs. België sluit zich aan bij de HIPC-initiatieven¹² en de omvang van de schuldverlichtingen belooft geregeld aanzienlijke bedragen. Een en ander culmineert in 2003, het jaar dat de kwijtschelding van de bilaterale schuld van Congo haast de helft van de totale officiële ontwikkelingshulp (ODA) van dat jaar bedraagt. Toch is er geen duidelijk verband te leggen tussen de politieke verklaringen en de werkelijk toegestane schuldverlichtingen. Die laatste lijken meer door ad hoc beslissingen gedictieerd te worden dan door een langetermijnpolitiek. Anders dan andere donoren lijkt België ook geen beleid te hebben uitgewerkt voor de multilaterale schuldverlichtingen.

1.7 Administratie – beheer

In deze periode heeft de organisatie van de ontwikkelingssamenwerking vrijwel permanent of in een hervormingsproces of in crisis gezeten. Een hervorming in 1991 had twee geografische directies-generaal, bevoegd voor bilaterale acties, in het leven geroepen. Een derde directie-generaal had als bevoegdheid heel de indirecte en de multilaterale samenwerking. De bedoeling was de verantwoordelijkheid van de diensten vanaf de opstelling tot de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's een en ondeelbaar te houden, om de verbrokkeling van de verantwoordelijkheden en de bevoegdheidsconflicten die de daaraan voorafgaande periode hadden gekenmerkt te vermijden. In 1995 komt de Belgische ontwikkelingssamenwerking onder schot van een artikelenreeks van D. De Coninck, verschenen in de krant *De Morgen*, waarin de verspilling van verschillende door België gedane investeringen aan de kaak wordt gestelde. Dit heeft geleid tot de oprichting van de Bijzondere Kamercommissie. De artikelen duiden in de eerste plaats misstanden te wijten aan Buitenlandse Handel, maar het ABOS is ervoor opgedraaid.¹³

Een nieuwe hervorming is aangevat in 1998. Precies tegenovergesteld aan de vorige hervorming was het nu de bedoeling bevoegdheden m.b.t de identificatie, de controle en de evaluatie te scheiden van de uitvoeringsbevoegdheden, die aan een externe dienst werden toevertrouwd.

De gedeelde verantwoordelijkheid tussen DGOS en BTC beroert de ontwikkelingssamenwerking bijna zeven jaar na de hervormingsbeslissing nog steeds. De kwestie die nu wordt besproken beoogt de instelling van een procedure aan de hand waarvan de tijd die nodig is ter voorbereiding van een actie verminderd zou kunnen worden. Hoe passen het (voorlopige) samenwerkingsprogramma, de identificatie en de formulering van een actie in elkaar? En hoe kan dit systeem de nieuwe samenwerkingsinstrumenten doeltreffend

¹² Initiatieven voor de schuldverlichting van arme landen met een zware schuldenlast (*HIPC highly indebted poor countries*)

¹³ Douglas De Coninck, *Witte Olijanten. De miljardenschandalen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking*, Van Halewyck, Leuven, 1996.

doen functioneren? Thans wordt er gewerkt aan een vernieuwde procedure die de voorbereidingsfase van interventies aanzienlijk zou moeten inkorten.

1.8 Coherentie van het beleid m.b.t ontwikkelingssamenwerking¹⁴

In 1999 wordt de behoefte aan meer samenhang in het ontwikkelingsbeleid erkend door de paars-groene regering. Die samenhang bestaat, uit het standpunt van de ontwikkelingssamenwerking gezien, in het in kaart brengen en vervolgens het oplossen van de tegenstrijdigheden tussen de prioriteiten in de ontwikkelingssamenwerking en die in de overige domeinen die een invloed hebben op de coöperatie. Een **Interdepartementale Werkgroep voor Ontwikkelingssamenwerking** wordt opgericht onder het voorzitterschap van de eerste minister. De groep komt slechts één keer samen en raakt vervolgens in onbruik.

Andere organen die in het leven zijn geroepen worden geacht meer de coördinatie dan de coherentie van het beleid te bewaken:

- De **Coormulti** (DGM) is opgericht in 2003 om tot een Belgische plaatsbepaling in de multilaterale instellingen te komen. Hij brengt alle betrokken partijen samen (waaronder DGOS, de Gewesten en Gemeenschappen en de niet-gouvernementele actoren) en bestrijkt alle gebieden met uitzondering van veiligheid, defensie en Europese zaken
- Een **Europese coördinatie** (DGE) bepaalt de Belgische positie in het raam van het beleid van de EU.
- De **Vorbereidingsvergaderingen voor Comité 133** bepalen de Belgische positie in het handelsbeleid van de EU.

Deze laatste twee instrumenten verenigen met name de gefederaliseerde entiteiten (krachtens een akkoord van 1994), DGOS, de overige betrokken DG's van de FOD-BZ en andere FOD's. Vertegenwoordigers van DGOS maken ook deel uit van de permanente vertegenwoordiging van België bij de EU.

- Het **Interdepartementaal Comité Centraal-Afrika** gecoördineerd door de DGB): wekelijkse coördinatievergadering ter uitwisseling van informatie, maar ook ter coördinatie van activiteiten. DGOS en Defensie (kabinet en administratie) zijn er de vaste leden van; andere FODs (Financiën, Binnenlandse Zaken, Justitie) en het kabinet van de Eerste Minister nemen er ook aan deel.

Andere meer specifieke mechanismen kunnen bijdragen tot de samenhang tussen van de belangen van Buitenlandse Handel en die van Ontwikkelingssamenwerking, zoals **Finexpo**, de **Delcrederedienst** of het **Nationaal Contactpunt** (NCP)¹⁵.

Voorts houdt DGOS specifiek overleg met:

- FOD Financiën (schuld, voorbereiding van de vergaderingen van de IFI –DGOS raakt steeds meer betrokken bij het Ontwikkelingscomité van het IMF en de Wereldbank; de minister van Ontwikkelingssamenwerking begeleidt tegenwoordig de minister van Financiën naar de zittingen ervan);

¹⁴ Zie nota DGOS over de coherentie van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid, 2005

¹⁵ De NCP's hebben als opdracht het verspreiden van de richtlijnen van de OESO aangaande de multinationale ondernemingen (opgesteld in 2000) te bevorderen en de multinationale ondernemingen ertoe aan te zetten die te respecteren. Ze leggen daar rekenschap over af in een jaarverslag aan het Investeringscomité van de OESO. In het Belgische NCP, onder het voorzitterschap van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, zijn drie partijen vertegenwoordigd: werkgeversorganisaties, vakbonden en de federale en regionale regeringen (Buitenlandse Zaken wordt erin vertegenwoordigd door Buitenlandse Handel, DGOS heeft er geen zitting in). Zijn belangrijkste activiteit in 2004 is geweest het onderzoek van de klachten van de VN en NGO's tegen Belgische maatschappijen vanwege hun activiteiten in de DR Congo.

- FOD Defensie (vredeshandhavingsoperaties);
- FOD Werkgelegenheid: voor STEP (Strategieën en technieken tegen sociale uitsluiting en armoede) en PRODIAF (Promotion du Dialogue social en Afrique francophone) in het raam van de IAO; een stuurgroep verenigt in dit verband de FOD's Ontwikkelingssamenwerking, Werkgelegenheid, Buitenlandse Zaken en de vakbonden ;
- FOD Binnenlandse Zaken (migratie)

DGOS is ook betrokken bij de intergouvernementele cel 'mensenhandel', in het bijzonder voor het opstellen van verslagen over dit onderwerp en over de kinderhandel.

De Europese Raad heeft op zijn bijeenkomst van mei besloten de CPD op twaalf voorrangsterreinen te implementeren: handel, milieu, klimaatverandering, veiligheid, landbouw, visvangst, sociale dimensie van de mondialisering – werkgelegenheid en menswaardig werk, migratie, onderzoek en innovatie, informatiemaatschappij, transport, energie. Hij heeft de Commissie en de lidstaten ertoe opgeroepen hun CPD-systemen, -procedures en -instrumenten te verbeteren, er de benodigde middelen voor uit te trekken en een voorbeeld te nemen aan de beste praktijken die sommige lidstaten ontwikkeld hebben. Hij heeft hij de Commissie ertoe uitgenodigd om de twee jaar verslag uit te brengen over de implementatie van deze verbintenissen.

De beleidsnota (2004) van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking en de managementsplannen van de Voorzitter van het directiecomité van de FOD Buitenlandse Zaken en van de directeur-generaal van DGOS maken melding van een politieke verbintenis ten gunste van de coherentie van het ontwikkelingsbeleid. Minister De Decker heeft zijn voornemen betuigd

- een Federale Raad voor de Ontwikkelingssamenwerking op te richten (intragouvernementele cohesie);
- te pleiten voor een verdergaande 'europeanisering' van de ontwikkelingssamenwerking, dank zij een nauwere samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Commissie (intergouvernementele cohesie);
- en, meer in het algemeen, te zoeken naar internationale cohesie door een grotere symbiose tussen de bilaterale actie en de multilaterale actie (in Afrika en in het bijzonder in de DRC).

De wet op de internationale ontwikkelingssamenwerking van 25 mei 1999 stelt dat een van de vijf concentratiesectoren van de Belgische hulp “de conflictpreventie en de maatschappijopbouw” is, wat ook het bevorderen van de eerbied voor de mensenrechten inhoudt.

De strategienota behandelt de vredesopbouw, een term die gebruikt wordt door de Belgische ontwikkelingssamenwerking om “de conflictpreventie en de maatschappijopbouw” in politiek kwetsbare partnerlanden of in conflictregio’s te benoemen. De vredesopbouw veronderstelt een goede terreinkennis, een risicoanalyse, soepelheid en snelle acties op korte termijn met een perspectief op middellange termijn.

Tot de strategieën die door de Belgische ontwikkelingssamenwerking werden opgezet om de vredesopbouw te verzekeren, behoren de programma’s voor verzoening en overgangsjustitie in het Grote-Merengebied.¹⁹

2.1.2 Algemene context

De gerechtelijke sector in kwetsbare landen heeft af te rekenen met vijf soorten problemen, die we als volgt kunnen groeperen:

- De ontoegankelijkheid van het gerecht: praktische hinderpalen zoals gebrek aan kennis van hun rechten bij de burgers, de fysieke afstand van de rechtbanken, de procedurekosten, de vertragingen, de schaarse en dure rechtsbijstand; ook mentale hindernissen: de sociale afstand tussen de te berechten personen en het rechtssysteem is groot.
- De ontoereikendheid van het gerecht: wanneer een eiser een beroep doet op de rechtbank, vindt hij er vaak geen gehoor ofwel rechters die niet bekwaam zijn zijn eis te behandelen.
- De onafhankelijkheid van de magistraten is vaak te betwijfelen.
- De werkmiddelen en de infrastructuur van het gerecht zijn totaal ontoereikend; er is een gebrek aan opgeleid personeel, aan basisdocumentatie.
- Vaak mist het gerechtelijke systeem alle legitimiteit. Door de afwezigheid van middelen, de onbekwaamheid en de moeilijke toegankelijkheid van het gerecht functioneert het systeem slecht; dat ontnemt het alle legitimiteit in de ogen van de bevolking en van de regering, die er gebruik van maakt om nog te snoeien in de toegekende middelen.

De noodzakelijke hervormingen zijn dan ook verscheiden van aard:

- De wet: er moet een wetgeving ingevoerd worden die beantwoordt aan de behoeften van de rechtzoekers.
- De hervorming van de hoven en rechtbanken: deze hervorming beoogt efficiëntie, bekwaamheid, integriteit en het vermogen van de rechtbanken om te beantwoorden aan de noden van de justitiabelen: zowel de administratie van de rechtbanken, de infrastructuur, als de beschikbare documentatie moet verbeterd worden.
- De hervorming van de gerechtsadministratie die de gerechtelijke procedures beoogt te verbeteren en een onafhankelijk, efficiënt en betrouwbaar gerechtelijk apparaat op te bouwen; dit impliceert benoemingsprocedures voor de rechters die verenigbaar zijn met hun onafhankelijkheid, stabiele mandaten, het toezien op de interne discipline, correcte bezoldiging; en tenslotte bescherming tegen de inmenging van de uitvoerende macht.
- De versteviging van de gerechtelijke gemeenschap: beroepsorganisaties oprichten, opleiding verschaffen, de rechtspraak publiceren...

¹⁹ Strategienota vredesopbouw, DGIS, Brussel, juli 2002.

- De hervorming van de juridische opleiding en het oprichten van permanente opleidingen voor magistraten en gerechtspersoneel.
- Toegang tot het gerecht voor allen: de economische en mentale hinderpalen om een beroep te doen op het gerecht wegnemen. Dat houdt ook in dat er alternatieven voor het klassieke rechtssysteem moeten worden uitgedacht, in het bijzonder voor burgerlijke zaken, waar het traditionele rechtssysteem vaak nog grote legitimiteit geniet.²⁰

2.1.3 De plaats van AdZG in de hervorming van het gerecht

AdZG stelt zich voor als een organisatie die actief is “op het gebied van de internationale rechtsbijstand en dat van de juridische dienstverlening in het bijzonder”. Ze ziet zelf vier sleutelactiviteiten in haar optreden, waarvan de eerste in zekere zin de hoeksteen is:

- Rechtsbijstand en toegang tot het gerecht voor de kwetsbaarste groepen;
- Ondersteuning en versterking van de lokale actoren die zich inzetten voor rechtsbijstand en toegang tot het gerecht voor de kwetsbaarste groepen;
- Het recht tot bij de kwetsbaarste groepen brengen;
- Juridisch-technische monitoring, advies en lobbywerk.

In het gebied van de Grote Meren heeft AdZG drie deelprogramma’s die toegesneden zijn op de werkelijkheid van de landen waar de organisatie optreedt.

In Rwanda, waar de organisatie al sinds 1996 aanwezig is, is AdZG voornamelijk actief op het gebied van het strafrecht. Haar activiteiten zijn enerzijds gericht op de toegang tot het gerecht en anderzijds op de procedures in het vooronderzoek in verband met de genocide. Wat de toegang tot het gerecht betreft, neemt AdZG de rechtsbijstand op zich, en ziet ze er in het bijzonder op toe dat het recht op verdediging voor de beschuldigen en de burgerlijke partijen gewaarborgd is. De organisatie voorziet eveneens in de opleiding van rechters en gerechtelijk personeel op het gebied van strafprocedures²¹. Verder steunt ze ook de bekentenisprocedure die opgezet werd in het raam van de berechting van de volkenmoord; ze heeft een handboek over de gacaca-procedure²² opgesteld en leidt rechters op om hun ambt uit te oefenen; ten slotte geeft ze een bundeling uit van gecommuniceerde gacaca-rechtspraak

In Burundi beslaat het AdZG-programma de rechtsbijstand in het strafrecht (geschillen van 1993) en de opleiding van magistraten; het beoogt tevens rechtsbijstand te bieden aan de slachtoffers van schendingen van de mensenrechten. AdZG werkt mee aan de publicatie van het *Bulletin Officiel* (staatsblad) van Burundi, aan een bundeling van rechtspraak en verleent institutionele steun aan de balie van Burundi.

In Congo werkt AdZG mee aan de bijscholing van de rechters; voorts heeft ze de vernieuwing en het documentatiefonds van de bibliotheek van de rechtsfaculteit van de Universiteit van Kinshasa gesteund.

²⁰ Aid to Judicial Reform, p. 7 en vv.

²¹ AdZG heeft een overzicht van de strafprocedure gemaakt waarin de Rwandese wet wordt verklaard.

²² De gacaca is een participatieve rechtsvorm geïnspireerd door het traditionele model van conflictoplossing, ingevoerd om de minst ernstige misdaden tijdens de genocide te berechten

2.1.4 Aandachtspunten in de evaluatie²³

De evaluatie had twee grote doelstellingen:

1. De activiteiten van AdZG evalueren op basis van de criteria relevantie, doeltreffendheid, effectiviteit en duurzaamheid, en besluiten trekken en aanbevelingen formuleren voor een verdere samenwerking tussen DGOS en AdZG ;
2. Bijdragen tot een strategische reflectie met het oog op het verbeteren van de Belgische politiek van internationale ontwikkelingssamenwerking op het gebied van conflictpreventie, vredesopbouw en mensenrechten.

In het huidige verslag richten wij ons vooral op die evaluatieaspecten die het debat over de Belgische samenwerking op het gebied van het gerecht kunnen verrijken.

- De samenwerking op gerechtelijk gebied staat gelijk aan optreden in het soevereine gebied van een Staat. Voor men eraan begint, dient men de manoeuvreerruimte die de overheid bereid is voor een dergelijke vorm van ontwikkelingssamenwerking toe te kennen goed in te schatten. Daar de samenwerking op gerechtelijk gebied zelden geschiedt op verzoek van de overheid, maar veeleer op initiatief van de donoren (*supply driven*), is deze analyse vaak oppervlakkig.
- Het is moeilijk rekening te houden met de risico's²⁴ bij het uitdenken en implementeren van het programma. Een organisatie die een programma voor rechtsbijstand ontwikkelt, kan op ernstige misstanden in het gerechtelijk systeem stuiten. Kan ze die aan de kaak stellen en het risico lopen niet langer de verdediging van hen die ze wil helpen op zich te kunnen nemen? Met het oog op dit soort moeilijkheden is coördinatie tussen de gouvernementele en de niet-gouvernementele samenwerkingsactoren wenselijk.
- In Afrika treedt een groot aantal multilaterale, gouvernementele en niet-gouvernementele donoren op in de gerechtelijke samenwerking. Met het oog op de veelvoudigheid van taken die de hervorming van een rechtssysteem meebrengt, is het voor elke partij belangrijk de andere aanwezige actoren te identificeren. Coördinatie tussen de overheid en de donoren en tussen de donoren onderling is belangrijk.
- De ervaring van AdZG en andere NGO's toont aan dat de niet-gouvernementele gespecialiseerde actoren de weg kunnen openen naar een multilaterale of gouvernementele samenwerking op het gebied van het gerecht.
- Een niet-gouvernementele actor kan een aanzienlijk comparatief voordeel ontwikkelen door zijn expertise: dat is het geval met AdZG op het gebied van de toegang tot het gerecht²⁵.

²³ Programma 2001-2003 van Advocaten Zonder Grenzen in Centraal-Afrika, Evaluatierapport, Evaluatie uitgevoerd in opdracht van de Dienst Bijzondere Evaluatie door de Universiteit Antwerpen, Instituut voor politiek en ontwikkelingsbeleid, februari 2005.

²⁴ Onder risico's wordt verstaan: alle elementen die belangrijk zijn voor het programma maar die buiten de controle van de opstellers van het programma vallen.

²⁵ De interventie van AdZG in Rwanda vanaf 1996 is bepalend geweest voor de erkenning van het recht op verdediging in het land. De verdediging van de beschuldigen en de burgerlijke partijen in de genocidegeschillen, die aanvankelijk in handen was van buitenlandse advocaten, kon overgenomen worden door Rwandese advocaten. Tevoren placht de Rwandese publieke opinie eenieder die een van genocide beschuldigd persoon verdedigde als schuldig te beschouwen. In Burundi heeft het optreden van AdZG vrouwen die door het heersende klimaat tot zwijgen gedoemd waren, de noodzakelijke steun gegeven om voor het gerecht de misdaden die tegen hen gepleegd werden aanhangig te maken.

- In een transitieland zijn de politieke en de juridische context onstabiel. Dat bemoeilijkt het planningswerk voor de externe partijen. De evaluatie toont het belang van planning en conceptie van acties aan voor een organisatie die de rechtsregeling, de vredesopbouw en de toegang tot het gerecht wil bevorderen. Door een dergelijke aanpak kan de organisatie geconcentreerd blijven op de doelstellingen die ze zichzelf heeft gesteld, op haar kernactiviteit.
- De evaluatie wijst erop hoe belangrijk het voor een organisatie is de context te analyseren en de problemen die ze wil aanpakken heel concreet te identificeren eer ze handelend optreedt. De keuze van AdZG om de rechten van de verdediging bij voorkeur door een advocaat te laten waarnemen, onthult hoe moeilijk het voor een gespecialiseerde organisatie is om bij het oplossen van een probleem, i.c. de toegang tot het gerecht, alle mogelijke antwoorden voor dat specifieke probleem, in het bijzonder die welke de maatschappij in staat is te bedenken, in overweging te nemen en niet alleen het voor een professional van het recht voor de hand liggend antwoord, namelijk op een advocaat beroep te doen. Het evenwicht tussen vervanging en versterking van de vaardigheden met het oog op een betere toegang tot het gerecht is delicaat. Aangezien de meerderheid van de justitiabelen geen advocaat kan betalen, is het de moeite waard andere mogelijkheden dan de verdediging voor het gerecht naar westers model te verkennen.
- In de context van het Afrika van de Grote Meren is het niet voldoende in de verdediging voor de Rechtbank of voor het Hof te voorzien: het recht op verdediging moet al in het onderzoeksstadium erkend worden, maar ook moet het werk worden voortgezet tot de uitvoering van de beslissing: er zijn gevallen gedocumenteerd waar een beslissing tot vrijpraak niet werd gevolgd door een invrijheidstelling.
- Bij het ontwikkelen van een programma van rechtsverdediging kan een externe actor meer kandidaten naar de balie aantrekken dan het land aankan; zo kan hij ook, door de hoogte van zijn bezoldiging, magistraten of gerechtsfunctionarissen van hun opdracht afleiden en de gerechtelijke organisatie veeleer verzwakken dan versterken.
- De evaluatie doet de aanbeveling wat volgens lokale criteria voldoende goed functioneert met rust te laten. Zo lijkt de behandeling van burgerlijke zaken veelal te voldoen aan de behoeften en is optreden daar dus niet per se wenselijk.
- De basisallocatie (BA) voor conflictpreventie, mensenrechten en vredesopbouw maakt het mogelijk de activiteiten van niet-gouvernementele actoren snel en soepel te financieren. Deze BA omvat een gesplitst krediet dat voorziet in een financiering over drie jaar. In de praktijk is de meerjarige financiering echter afgeschaft. Dat maakt de betrokken actoren kwetsbaarder in acties op middellange en lange termijn, zoals de steun aan de toegang tot het gerecht.

2.1.5 Aandachtspunten voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking op het gebied van de hulp aan het rechtssysteem

- Veel multilaterale en bilaterale actoren werken activiteiten op het gebied van de hulp aan het gerecht uit. Deze activiteiten bestrijken het hele rechtsveld, van de Internationale Strafrechtbank voor Rwanda tot de traditionele rechtspleging, van de steun bij het opstellen van wetten tot de uitrusting van het ministerie van Justitie met materiaal of documentatie.

Wat het gerecht betreft zijn de Belgische gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties werkzaam in Burundi, Congo en Rwanda. Het is belangrijk de Belgische samenwerking te coördineren met de autoriteiten van deze landen en met de andere donoren die er actief zijn om tot een taakverdeling te komen die in de dringendste noden op het gebied van de hervorming van de gerechtssystemen kan voorzien.

- De Belgische ontwikkelingssamenwerking bedient zich voornamelijk van twee kanalen voor haar activiteiten op gerechtelijk gebied: de directe bilaterale samenwerking en de basisallocatie voor conflictpreventie, vredesopbouw en mensenrechten, ter hand genomen door niet-gouvernementele actoren. Het is niet uitgesloten dat bepaalde niet-gouvernementele actoren in de toekomst een beroep zullen doen op het NGO-co-financieringssysteem van DGOS. Het is belangrijk te komen tot een gezamenlijke strategie bij de hulp aan de gerechtelijke sector die de deskundigheid van de niet-gouvernementele actoren en de uitgetrokken middelen evenzeer ten volle benut als het diplomatieke gewicht van de samenwerking van Staat tot Staat.
- De conflictpreventie en de vredesopbouw vormen een belangrijke krachtlijnen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Het personeelsbestand van de administratie is kwantitatief niet aan deze beleidskeuze aangepast.

2.2 Evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in BOLIVIA van 1992 tot 2004

Deze evaluatie omvat een retrospectief onderzoek van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia tussen 1992 en 2004 en trekt er lessen uit voor de toekomst. Het is uitgevoerd door een Belgisch-Boliviaans consortium. De resultaten weerspiegelen een gezamenlijke beoordeling van een onafhankelijke, multiculturele ploeg.

Het gaat om een 'landevaluatie' waarvan het algemene doel is bij te dragen tot een kwalitatief hoogstaande ontwikkelingssamenwerking tussen België en Bolivia, door haar sterke en haar zwakke punten uit het verleden te beschrijven en te analyseren. De concrete projecten van de ontwikkelingssamenwerking tussen 1992 en 2004 worden erin onderzocht in het licht van de criteria relevantie, coherentie, doeltreffendheid en duurzaamheid. Dit werk is een 'proefopdracht' waaruit lering zal getrokken worden voor vergelijkbare studies in de toekomst.

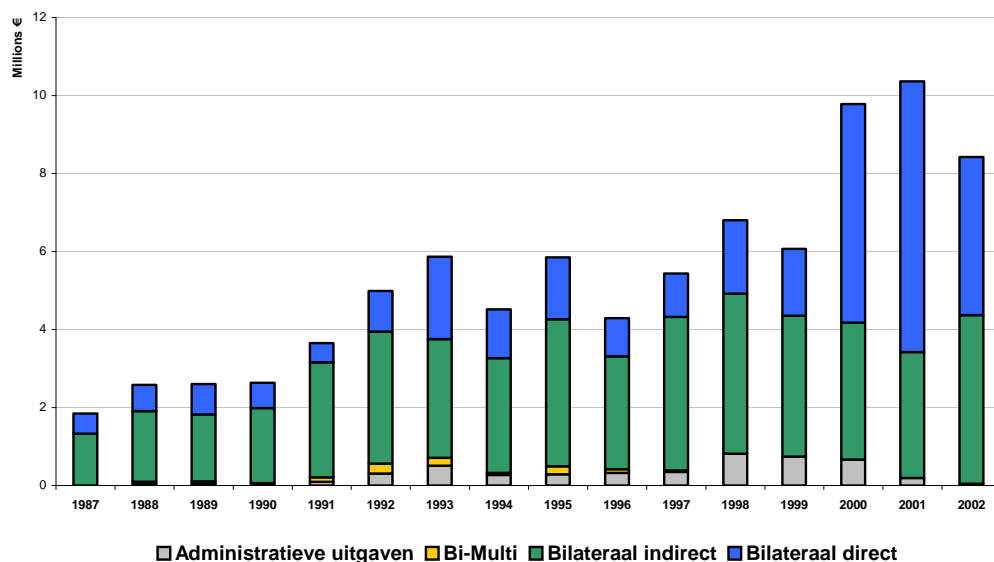
De Belgische interventies in Bolivia belopen, in courante cijfers, in totaal 210 miljoen euro tussen 1992 en 2002, wat neerkomt op een jaarlijks gemiddelde van 19 miljoen euro, waarvan 61 procent toegekend zijn in de vorm van schuldverlichtingen. Deze interventies maken gebruik van verschillende samenwerkingskanalen. De evaluatie onderzoekt zodoende:

- **Directe bilaterale samenwerking**
 - o 9 projecten/programma's uit de directe samenwerking (exhaustief),
 - o het studiefonds
 - o 4 interventies ter ondersteuning van de betalingsbalans (exhaustief),
 - o het tegenwaardefonds
 - o de leningen van Staat tot Staat
- **Universitaire samenwerking en APEFE**
 - o de universitaire samenwerking en die van de APEFE, voornamelijk gericht op de Universidad Mayor de San Simon (UMSS)

- **NGO-samenwerking**
 - o 8 NGO-projecten/programma's (selectie).

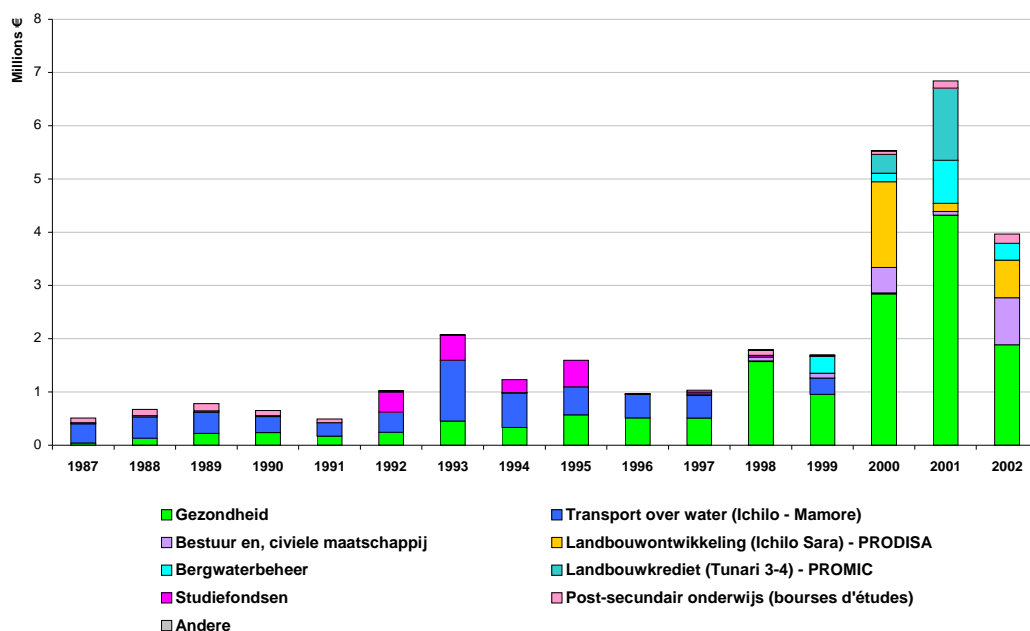
De onderstaande grafieken illustreren de evolutie van de uitgaven voor deze activiteiten tussen 1987 en 2002.

Grafiek 1: Bolivia - Directe hulp DGOS – Uitsplitsing per samenwerkingsvorm



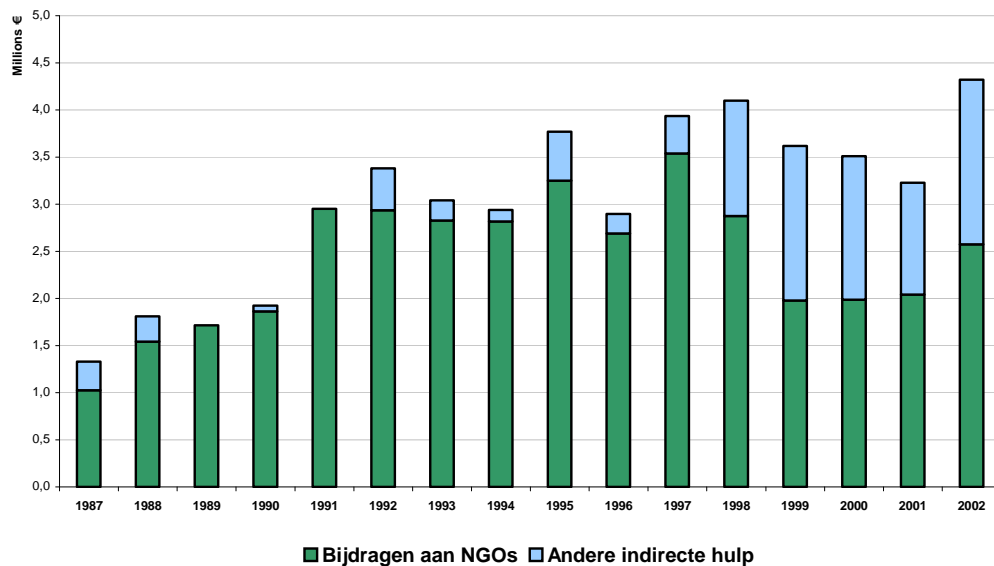
Bron: DBE-berekening op basis van gegevens van DGOS.

Grafiek 2: Bolivia – Directe hulp DGOS – Investerings en technische samenwerking



Bron: DBE-berekening op basis van gegevens van DGOS.

Grafiek 3: Bolivia – Indirecte hulp DGOS – Omvang van de bijdragen aan NGO's



Bron: DBE-berekening op basis van gegevens van DGOS.

Het evaluatieproces werd opgevolgd door een 'Stuurgroep' in Brussel en een 'Plaatselijk Begeleidingscomité' in La Paz, elk samengesteld uit vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken instellingen. De evaluatie liep van november 2004 tot juli 2005. Het voorlopig verslag werd tijdens verschillende vergaderingen met de betrokken partijen, zowel in Brussel als in La Paz besproken. Feitelijke onnauwkeurigheden werden uit het eindverslag gehaald

2.2.1 De Boliviaanse context (1992-2004)

De analyseperiode (1992-2004) vangt aan even voor er onder impuls van de Boliviaanse regering een ambitieus hervormingsprogramma van de zogenoemde 'tweede generatie' werd geïmplementeerd: onderwijshervorming, inspraak van de bevolking, decentralisatie, privatiseringen ('kapitalisering'), pensioenhervorming, administratieve hervorming, enz. Deze hervormingen worden door de internationale gemeenschap als een succes beschouwd en aan het begin van het jaar 1998 is Bolivia een van de eerste landen ter wereld dat schuldverlichtingen geniet in het kader van het HIPC-initiatief. Vanaf 1998 echter veroorzaken een reeks exogene zowel als endogene factoren²⁶ een economische crisis die al snel een crisis van grote omvang (sociaal, politiek, budgettair) met zich meebrengt en die het land nog steeds niet te boven is gekomen. Er zijn vier hoofdoorzaken voor deze ontgoochelende evolutie van Bolivia: (i) de structurele hervormingen van de afgelopen tien jaar hebben de aard van het openbaar bestuur, beheerst door cliëntelisme, corruptie en openbare diensten van povere kwaliteit, niet fundamenteel gewijzigd; (ii) de bovenvermelde externe en interne factoren hebben een verhoging van de openbare uitgaven veroorzaakt en een groei van het begrotingstekort; (iii) essentiële financiële en fiscale hervormingen werden slechts ten dele en slecht geïmplementeerd, en versterkten de impact in Bolivia van de externe crisissen van 1999 en 2001; (iv) de excessieve 'dollarisering' van de economie blijft een factor van financiële kwetsbaarheid.

²⁶ De impact van de Russische en Braziliaanse crisissen in 1999 (devaluatie van de Real) en van de Argentijnse crisis in 2001, de versnelling van het eradicatieprogramma van de cocaïne in 2000, de verkoop aan het buitenland van de belangrijkste Boliviaanse banken, een inadequaet beheer van de pensioenhervorming...

De reële groei van het BNI per inwoner was erg zwak over de geanalyseerde periode (bijna 2% van 1991 tot 1998, vervolgens een negatieve groei), maar vrijwel onbestaande als men een langere periode bestudeert, ondanks een significante verbetering van de sociale indicatoren, waaronder de levensverwachting.

Een van de markante feiten van deze periode is het massief verschijnen van de inheemse bevolking (60% van de Boliviaanse bevolking) en haar vertegenwoordigers op het politieke toneel bij de verkiezingen van 2002: het gaat om een grote en ongetwijfeld definitieve verandering die het verlies van macht en legitimiteit van de traditionele elite illustreert. Vandaag heerst er diepe verdeeldheid in het land over kwesties zoals regionale autonomie, de exploitatie van olie- en gasreserves en meer in het algemeen over de rol van buitenlandse ondernemingen in de Boliviaanse economie.

2.2.2 De Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia (1992 – 2004)

Gedurende deze periode zijn er belangrijke ontwikkelingen geweest in de officiële Belgische ontwikkelingssamenwerking met Bolivia maar die waren zelden verbonden met de evolutie van de Boliviaanse context. De drie gemengde commissies (in 1992, 1995 en 2000) bepalen de strategische veranderingen, waarvan de belangrijkste zijn:

- Geleidelijke evolutie naar plattelandontwikkeling en armoedebestrijding
- (Voorlopig?) opgeven van de as La Paz-Cochabamba-Santa Cruz als concentratiezone voor ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's
- Programmatische en vervolgens multisectorale benadering
- Hervorming van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, waarbij een aparte entiteit belast werd met het uitdenken en uitwerken van programma's (het Bureau van de Attachés in La Paz en DGOS), en een andere met het uitvoeren van de interventies (BTC).

Deze dynamiek van de Belgische ontwikkelingssamenwerking vertaalt zich ook in een vermeerdering van de instrumenten (studiefonds, tegenwaardefonds, begrotingssteun en steun aan de betalingsbalans, *basket funding*, verschillende vormen van projecten en programma's in sterk gevarieerde sectoren), die de laatste jaren pogen meer rekening te houden met de plaatselijke werkelijkheid en de koers die de Boliviaanse regering aanhoudt.

Van 1992 tot 2004 bedroeg de totale begroting van de officiële Belgische steun aan Bolivia jaarlijks gemiddeld 18,4 miljoen euro. De schuldverlichtingsprogramma's vertegenwoordigen 57% van dit bedrag. De hulp die via DGOS tot stand komt, belooft over deze periode 123,9 miljoen euro, of een jaarlijks gemiddelde van 10,3 miljoen euro. De verdeling ervan is als volgt:

- 27% voor de directe bilaterale hulpprogramma's en -projecten,
- 37% voor de NGO's en de universitaire samenwerking,
- 36% voor de financiële hulp.

Van 1987 tot 2003 (in zeventien jaar) zijn de jaarlijkse betalingen van de officiële Belgische hulp, exclusief de financiële hulp, gestegen van 2,6 miljoen euro in constante cijfers van 2004 tot 12,3 miljoen euro in 2004, dus bijna vijfmaal meer.

Bolivia is altijd een van de tien belangrijkste begunstigden van de officiële Belgische ontwikkelingshulp geweest. Niettemin vertegenwoordigt voor Bolivia de Belgische hulp, afgezien van de schuldverlichtingen, minder dan 2 procent van de bilaterale hulp tussen 1992 en 2003

De **structuur** van de Belgische ontwikkelingssamenwerking is vrij complex: boven op de veelheid aan actoren, met name op het bilaterale niveau, komt nog het probleem van de onderlinge verdeling van de bevoegdheden. De belangrijkste staatsactoren zijn: in Brussel de minister (of staatssecretaris) belast met ontwikkelingssamenwerking en zijn 'strategische cel' (kabinet), DGOS, de inspecteur van Financiën, de zetel van de BTC; in La Paz het Bureau van de Attachés en de BTC. De belangrijkste Boliviaanse gesprekspartner voor de internationale ontwikkelingssamenwerking (eerst de SIPFE, later de VIPFE) heeft een min of meer bepalende rol gespeeld, afhankelijk van de perioden en van de regeringen die aan de macht waren, in de oriëntatie van de samenwerkingsacties. Deze Boliviaanse overheidsdienst is vrij kritisch over de samenwerking met België.

De relaties tussen de Belgische en de Boliviaanse actoren kaderen in overeenkomsten tussen beide staten, uitgewerkt in gemengde commissies die periodiek worden belegd, volgens een systeem van medebeheer dat heeft geleid tot de oprichting van een reeks instellingen die ermee zijn belast de samenwerking uit te voeren en te controleren: het Partnercomité op centraal niveau en de Gemengde Locale Overlegstructuren (GLOS) op gedecentraliseerd niveau.

Er zijn negen concrete directe samenwerkingsacties geweest tijdens de onderzochte periode, waaronder het studiefonds, het tegenwaardefonds, de hulp aan de betalingsbalans, de schuldverlichtingen inclusief het systeem van leningen van Staat tot Staat de Belgische participatie in de bouw van de metaalgietery van Karachipampa aan het begin van de jaren tachtig.

2.2.3 Analyse van de directe bilaterale samenwerking

De **relevantie** van de directe samenwerking is in het algemeen goed, doch dit resultaat dient genuanceerd te worden: om te beginnen heeft België betrekkelijk weinig rekening gehouden met de prioriteiten die Bolivia had gesteld; vervolgens zijn de concrete projecten van de Belgische samenwerking niet altijd voorzienbaar. Enerzijds kunnen de voorbereidingstermijnen voor de projecten buitensporig lang duren, en anderzijds is het centralisme in de samenwerking zo groot dat het centrale bestuur van DGOS de plaatselijke besluitvorming weer op de helling kan zetten.

De graad van **coherentie** met andere acties in dezelfde geografische zone of op hetzelfde gebied varieert sterk van geval tot geval en hangt meer af van de individuen die de programma's of projecten ten uitvoer moeten brengen dan van specifiek beleid.

Wat de **mechanismen en procedures** betreft, zit het belangrijkste probleem in de erg grote verlenging van de voorbereidingstermijnen voor de projecten vanaf 1992. Tegenwoordig lijkt het voorbereidingsproces altijd aan een gebrek aan duidelijkheid en talrijke bevoegdheidsconflicten. In de meeste gevallen volgen de projecten overigens het '*hands on*'-model, waarbij de donor de belangrijkste verantwoordelijkheden tijdens de projectcyclus voor zich houdt.

Op enkele zeldzame uitzonderingen na, is het gebrek aan **continuïteit** de belangrijkste zwakte van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, meer bepaald doordat de begunstigden zich de projecten maar in beperkte mate toe-eigenen.

We kunnen een zekere kwaliteitsverbetering van de tussen 1992 en 2004 gerealiseerde directe ontwikkelingsprojecten vaststellen, dankzij een beter gebruik van de opgedane ervaring en een recente verbetering van de beheersinstrumenten door de BTC.

2.2.4 Stof tot strategische reflectie

- **Het concept van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.** In de voorbije twaalf jaar heeft de Belgische ontwikkelingssamenwerking talrijke vernieuwingen geïmplementeerd en haar strategieën en instrumenten overeenstemmend aangepast. Toch is de afstand tussen de ideeën en hun uitvoering zo groot, zowel in tijd als inhoudelijk, dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking vandaag geen deel uitmaakt van de meest ‘geavanceerde’ of vernieuwende donoren. Uit deze vaststelling volgt dat er een reële behoefte bestaat aan modernisering van de samenwerking met Bolivia.
- **De organisatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.** Hier moeten verschillende organisatorische problemen gesignaleerd worden, die verband houden met de toename van het aantal actoren, de relaties tussen DGOS en de BTC, met het centralisme van DGOS en met het Belgische model van de gemengde commissie. De groeiende verscheidenheid van Belgische actoren leidt tot ernstige problemen van versnippering, kostenstijging, en verlies aan geloofwaardigheid, coherentie en transparantie. De Belgische politieke overheid dient hier greep op te krijgen. Kan de verdeling van de bevoegdheden tussen DGOS en de BTC nog verfijnd worden, op langere termijn is het noodzakelijk dat de lokale diensten (Bureau van de Attachés en de permanente vertegenwoordiger van de BTC) centrale besturen ten volle kunnen vertegenwoordigen. Het is eveneens wenselijk dat de VIPFE werkelijk de verantwoordelijkheid voor de hele projectcyclus op zich neemt.
- **Het implementeren van de ontwikkelingssamenwerking.** Er wordt aanbevolen het systeem van gezamenlijk bestuur (“cogestion”) zoals het in Bolivia toegepast wordt te laten voor wat het is: dit systeem is verouderd en is een van de hoofdoorzaken van de gebrekkige toe-eigening van de verwezenlijkingen. Er wordt ook voorgesteld in het projectbeheer over te stappen van het *hands on*-model op het *hands off*-model.
- **Het institutionele geheugen** moet herwonnen, bewaard en vooral gebruikt worden om vooruitgang te boeken op basis van vroegere ervaringen, om successen te herhalen en om te vermijden de vergissingen van het verleden opnieuw te begaan.
- **De nieuwe tendensen van de ontwikkelingssamenwerking en hun gevolgen.** Om ten volle te profiteren van haar comparatieve voordelen zou de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich meer moeten concentreren op de sectoren waar ze succeservaringen heeft opgedaan (bij voorbeeld in de volksgezondheid); ze zou de lessen uit deze ervaringen beter ter harte moeten nemen. Door in te spelen op het niveau waar het beleid technisch voorbereid wordt, het niveau tussen het veld en de politieke beslissing in, zou de Belgische coöperatie meer duurzaamheid bereiken. De nieuwe internationale tendensen in de ontwikkelingssamenwerking hebben ook implicaties voor het personeel, zowel van de Ambassade als van BTC. Afgezien van het beheer van de samenwerkingsinstrumenten, zowel traditionele als recente, zal het personeel in La Paz immers enerzijds over betere technische vaardigheden moeten beschikken op die gebieden die voorrang in de samenwerking zullen krijgen, en anderzijds in staat moeten zijn om afstemmings-, harmoniserings- en coördinatieprocessen te leiden.

2.2.5 De Belgische samenwerking via de NGO's

De Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia via de NGO's vertegenwoordigde om en nabij de 32 miljoen euro tussen 1992 en 2003 (gemiddeld 2,7 miljoen euro per jaar), dat is 26 % van de officiële Belgische hulp. Deze bedragen omvatten niet de elders door de NGO's vergaarde fondsen, bestemd voor hun acties in Bolivia. Daarover heeft de evaluatie geen informatie verzameld. In de financiering van de NGO's door de overheid zijn drie verschillende perioden te onderscheiden: een sterke groei van 1987 tot 1991; een stagnatie van 1992 tot 1997; een dalende tendens sinds 1997.

Veertien Belgische NGO's zijn tegenwoordig werkzaam in Bolivia, waarvan er zes over een permanente vertegenwoordiger beschikken. Van 1998 tot 2002 hebben deze veertien NGO's met Belgisch overheidsgeld 59 ontwikkelingsoperaties gefinancierd, voor het grootste deel uitgevoerd door lokale partners (NGO's of basisorganisaties).

Het systeem van de overheidsfinanciering van de Belgische NGO's werd in 1997 hervormd door het invoeren van de programmabepaling (om de versnippering van de NGO-acties te beperken) en door het stimuleren van consortiumvorming. De hervorming heeft positieve gevolgen gehad voor de striktheid, de coherentie en de langetermijnvisie van het beleid. De betrekkingen met de administratie zijn echter bureaucratisch geworden en de stimulansen om risico's te nemen en te vernieuwen hebben eronder geleden. Er is nu een 'hervorming van de hervorming' in de maak.

De actie van de Belgische NGO's in Bolivia wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan activiteiten, methodes en resultaten. Het is daardoor erg moeilijk algemene conclusies te formuleren. We beperken ons hier tot drie opmerkingen:

Om te beginnen is, net zoals bij de andere vormen van ontwikkelingssamenwerking, het grootste probleem van de acties gefinancierd door Belgische NGO's hun beperkte duurzaamheid.

Vervolgens zijn de NGO's erg autonoom en lijkt het er niet op dat ze geneigd zijn meer te gaan zoeken naar synergieën met elkaar of met andere instellingen. Het Bureau van de Attachés heeft drie jaar geleden een gemeenschappelijk forum opgericht voor de Belgische ontwikkelingsactoren in Bolivia: het FABEB. Dit forum vergemakkelijkt het samenwerken, de uitwisseling van informatie en de deelname van niet-gouvernementele actoren (NGO's) aan enkele van de acties van de bilaterale samenwerking, zoals de beurzen, de micro-interventieprogramma's of de directe steun aan lokale NGO's.

Ten slotte hebben de Belgische NGO's in Bolivia wel financieel een reële meerwaarde, maar bezitten ze die vrijwel niet in technisch of methodologisch opzicht. Ze spelen niettemin een belangrijke, moeilijk in cijfers te meten rol op het gebied van de solidariteit, de verbindingen met andere instellingen, de openheid voor andere culturen en realiteiten, de uitwisselingen en de toegang tot internationale netwerken.

2.2.6 De Belgische universitaire samenwerking

De samenwerkingsprogramma's van Belgische universiteiten en andere onderwijsinstellingen in Bolivia zijn kwantitatief niet heel belangrijk: ze vertegenwoordigen een totaal van 10,2 miljoen euro tussen 1992 en 2003, dat is 8% van de ODA die door DGOS aan Bolivia werd gegeven. Ze kunnen naar grootte verdeeld worden over de VLIR, de CIUF, de APEFE en het Instituut voor Tropische Geneeskunde in Antwerpen.

Vrijwel de volledige Belgische universitaire ontwikkelingssamenwerking komt ten goede aan de Universidad Mayor de San Simon (UMSS). De VLIR ondersteunt die universiteit sinds 1997 (deze steun loopt in 2006 ten einde) en CIUF sinds 1998. De VLIR en CIUF hebben onderscheiden methodologieën uitgewerkt en komen tot uiteenlopende resultaten. De VLIR heeft haar steun op de laboratoria en de wetenschappelijke afdelingen gericht, en heeft alles tezamen negen samenwerkingsprojecten opgezet, terwijl CIUF eveneens cursussen van de tweede en derde cyclus van het hoger onderwijs heeft gefinancierd.

De universitaire ontwikkelingssamenwerking heeft een belangrijke rol gespeeld, en doet dat nog steeds, in de opleiding van de Boliviaanse jeugd. In veel gevallen is er echter wel degelijk een continuïteitsprobleem: het merendeel van de gesteunde programma's zou niet kunnen blijven bestaan zonder externe steun, met name de curricula van de tweede en derde cyclus niet. Het belangrijkste probleem is nochtans van een andere orde: de eigen kenmerken van de UMSS (groei, politisering, instabiliteit, het beheersysteem van externe fondsen, het systeem van interne promotie, de loonschalen, enz.) leiden ertoe dat er aan deze universiteit geen werkelijke en duurzame stimulans bestaat voor een verbetering van de academische kwaliteit, of het nu om onderwijs of om onderzoek gaat. Daardoor kunnen CIUF en de VLIR moeilyk hun hoofddoel bereiken, m.n. een duurzame kwaliteitsverbetering van onderwijs en onderzoek.

2.2.7 Aanbevelingen

De evaluatie suggereert enkele verbeteringsmogelijkheden voor de toekomst van onze samenwerking met Bolivia. Bepaalde aanbevelingen zouden dadelijk geïmplementeerd kunnen worden als de directe actoren daartoe zouden besluiten; andere vergen wijzigingen van regels of wetten.

a. Aanbevelingen voor alle actoren

- Zorgen voor meer **continuïteit** in de ontwikkelingssamenwerking met Bolivia met een focus op duidelijke prioriteiten, bepaald in overeenstemming met de Boliviaanse partners;
- Zorgen voor **beter overleg** tussen de Belgische actoren in Bolivia;
- Het **aantal actoren** van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia verminderen, of als dat niet kan, het niet meer laten toenemen;
- De evaluatiecultuur versterken;
- Van een beheer gebaseerd op instrumenten en middelen (ex-ante) overstappen op een **beheer gebaseerd op resultaten** (ex-post);
- Een **minimale geloofwaardigheidsdrempel halen** in Bolivia. Met een land als Bolivia samenwerken heeft enkel zin als deze samenwerking over menselijke en financiële middelen beschikt (specialisatie, continuïteit, omvang) die een degelijk niveau van deskundigheid en kennis van het land waarborgen en een werkelijke beleidsdialogo mogelijk maken. Dit veronderstelt een concentratie op sectoren waar de Belgische

ontwikkelingssamenwerking een voldoende hoog niveau van expertise, dataverzameling en -analyse en inspraak kan aanhouden.

- **Duurzaamheid** nastreven: erop letten gedurende de concept- en aanloopfase en toezien op een strenge follow-up als het project loopt, vooral in een onstabiele context zoals in Bolivia;
- De **institutionele versterking** steunen: bij veel projecten of programma's hoort institutionele versterking tot de doelstellingen. Hun acties zijn echter weinig doeltreffend door een gebrekkige kennis van de institutionele kwetsbaarheid van Bolivia en van mogelijke oplossingen ervoor. De Belgische ontwikkelingssamenwerking zou inspiratie kunnen putten uit de studies van en ervaringen met deze thema's, net als uit de talrijke ervaringen op internationaal niveau, bijvoorbeeld als het gaat om de coöperatie met gedecentraliseerde besturen.;
- **De rol van de coöperanten** omschrijven: de coöperanten zouden vrij van administratieve functies moeten zijn om zich beter aan hun belangrijkste opdracht te kunnen wijden, m.n. de technische bijstand²⁷.

b. Aanbevelingen voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking

- **De sectorale concentratie versterken** – Om ten volle van haar vergelijkende voordelen te kunnen profiteren, zou de Belgische gouvernementele ontwikkelingssamenwerking zich moeten concentreren op de sectoren waar zij succeservaringen heeft gehad (bijvoorbeeld in de volksgezondheid); ze zou de lessen uit deze ervaringen beter moeten gebruiken; door in te spelen op het niveau waar het beleid technisch voorbereid wordt, het niveau tussen het veld en de politieke beslissing in, zou de Belgische coöperatie meer duurzaamheid bereiken.

De lessen uit de lange, gevarieerde en rijke ervaring van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia zouden moeten bewaard worden en de volgende doelstellingen dienen:

- o Voor de Ambassade: sectoren en interventiewijzen bepalen, de dialoog met de Boliviaanse regering verdiepen, technische deskundigheid bieden die nuttig is voor het land.
- o Voor de BTC in La Paz: haar actie ontwikkelen door zich te baseren op vroegere ervaringen: hoe optreden, wat heeft er goed of slecht gewerkt?

Op korte termijn is het aan te bevelen relevante elementen uit de ervaringen met projecten in de gezondheidszorg te verzamelen, wat gemakkelijk kan aan de hand van de evaluaties van 1999, 2001 en 2005: wat zijn precies de gebruikte methoden in deze projecten geweest en tot welke resultaten, welke mislukkingen en successen hebben ze geleid? Wat zijn de belangrijkste lessen die eruit te trekken zijn? Vervolgens kan hetzelfde gedaan worden op het gebied van de plattelandsontwikkeling, als de lopende projecten afgerond zullen zijn (cfr. 3.3).

- **Het streven naar coherentie met de Boliviaanse prioriteiten voortzetten** – Sinds de toepassing van de hervorming van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia is er een systematische wil om deel te nemen aan nationale debatten en beraad

²⁷ Dit geldt niet voor de plaatselijke vertegenwoordigers van de Belgische NGO's, noch van andere vormen van samenwerking, die, door de aard van hun functies, niet op gelijke voet te stellen zijn met de coöperanten.

om zich beter af te stemmen op de Boliviaanse instellingen en normen, om met andere donoren en onder de verschillende actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te coördineren. Evenzo weerspiegelt de voorbereiding van het nieuwe Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP) goed de aspiratie om rekening te houden met de evolutie van het land en van de internationale ontwikkelingssamenwerking. Deze inspanningen zijn zeer positief en moeten voortgezet en uitgebreid worden. De kwaliteit van de politieke dialoog tussen Belgische actoren in La Paz en Bolivia moet, hoewel er al vooruitgang is, nog verbeterd worden. Daarbij moet men ervoor zorgen dat deze verbetering reëel is, gestaafd door feiten, en door iedereen als zodanig ervaren wordt. Het welslagen van dit proces hangt voor een groot deel af van de graad van autonomie van de lokale vertegenwoordigers van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking (samenwerkingsattaché en permanent vertegenwoordiger), van de omvang en het tempo van de decentralisering (cfr. aanbeveling 5), van het relatieve gewicht van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en van haar sectorale concentratie. (cfr. aanbeveling 1).

- **De verantwoordelijkheid van het partnerland in de interventiecyclus versterken**

Op regeeringsniveau – De verantwoordelijkheid voor de volledige projectcyclus zou overgedragen moeten worden aan de Boliviaanse regering²⁸ (VIPFE), wat het geleidelijk verlaten van het model van 'co-gestion' zou inhouden en bijgevolg een aanpassing van de rol van de BTC in de Belgische ontwikkelingssamenwerking²⁹. Gelet op de politieke en sociale instabiliteit van Bolivia en de institutionele zwakheid van het land zal dat niet eenvoudig zijn. Er zal niettemin zorgvuldig over een 'nieuw' samenwerkingsmodel onderhandeld moeten worden met de VIPFE, en dit op realistische gronden en met een waarborg voor een betere toe-eigening (ownership) aan Boliviaanse kant.

In het veld – Op het niveau van de projecten en de leden van de huidige Gemengde Lokale Overlegstructuren (GLOS), zou men verder moeten evolueren naar een hands off-model dat aan de volgende kenmerken beantwoordt:

Alleen internationale TA's in dienst nemen wanneer daar ontegenzeggelijk behoefte aan bestaat, en niet om projecten te beheren.

Een adequate integratie in de lokale instellingen nastreven in plaats van parallelle beheersstructuren op te richten.

De omvang van de acties aanpassen aan de vermogens en het potentieel van de lokale instellingen en niet omgekeerd (bijvoorbeeld in termen van geld).

De aan een project toegekende middelen afstemmen op de plaatselijke capaciteit, in het bijzonder als het om zeer arme regio's gaat.

Dit model zou moeten worden toegepast binnen het raam van een beheerssysteem op basis van resultaten, wat natuurlijk een solide follow-up- en evaluatiesysteem veronderstelt.

Bij de doelgroep – De toe-eigening hangt af van de inspraak van de begunstigden in de besluitvorming of van hun gevoel erbij vertegenwoordigd te zijn geweest. Op dit niveau is het belangrijk te kunnen werken met groepen die betrekkelijk immuun zijn voor de wisselvalligheden van gemeentelijk of sectoraal beleid, maar die wel directe inspraak hebben in de beslissingen die hen aanbelangen: vakbonden, vrouwengroepen, verenigingen van producenten, enz.

²⁸ Zoals de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de Wereldbank volledig hebben gedaan, en de EU, de KfW en de Zweedse ontwikkelingssamenwerking gedeeltelijk.

²⁹ Wat niet betekent dat de BTC geen projecten meer uitvoert, maar dat ze niet de 'eerstaanwezende' voor hun formulering en uitvoering is. Dit veronderstelt daarentegen wel een versterking van haar controlerende, ondersteunende en evaluerende rol.

- **De respectieve rol van DGOS en de BTC nauwer omschrijven** – Het functioneren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia brengt organisationele wijzigingen aan het licht die voortvloeien uit de hervorming van de ontwikkelingssamenwerking en die verband houden met de betrekkingen tussen de BTC en DGOS. De evaluatie stelt echter vast dat de diensthoofden en de deskundigen blijk hebben gegeven van wederzijds begrip en zich vrijwel altijd hebben beijverd om hun onderlinge geschillen te minimaliseren:
 - o Gebrek aan duidelijkheid over de inhoud en het belang van respectievelijk identificatie- en formuleringsstudies, wat leidt tot onzekerheden over de respectieve bevoegdheden van de vertegenwoordiging van de BTC en van het bureau van attachés;
 - o Het ontbreken van een precieze omschrijving van de vergoeding voor de door de BTC geleverde diensten, waarover dan telkens opnieuw met het Bureau van de Attachés moet worden onderhandeld en vervolgens met de zetel van de BTC in Brussel en soms zelfs met de D1 van DGOS;
 - o Stimulansen voor de BTC in La Paz tot een doe-gedrag en de facturering ervan, ten nadele van de duurzaamheid;
 - o Het institutionele kader dat voortvloeit uit de hervorming, de vaagheid over o.m. de respectieve verantwoordelijkheid van DGOS en de BTC ten aanzien van de nieuwe coöperatie-instrumenten, de evaluatie, de strategische reflectie... dragen er alle tezamen toe bij dat de concurrentie tussen de deze twee instellingen meer wordt bevorderd dan hun gecoördineerd optreden.

Om dit op te lossen zou er tussen beide instellingen een permanent arbitragesysteem moeten worden ingesteld waarvan aard, bevoegdheden en wijze van functioneren politiek zouden moeten worden vastgelegd.

- **De ontwikkelingssamenwerking decentraliseren tot het niveau van de plaatselijke vertegenwoordigers** – Soortgelijke ervaringen bestuderen (de Zweedse ontwikkelingssamenwerking bijvoorbeeld); de belangrijkste knelpunten in België opsporen en een manier vinden om ze op te lossen; een strategie uitwerken om de ontwikkelingssamenwerking te decentraliseren, met redelijke doelstellingen en termijnen.
 - o De samenwerkingsattaché in La Paz een precies omschreven mandaat geven om in naam van de Belgische ontwikkelingssamenwerking besprekingen en onderhandelingen te voeren met zijn collega's en de Boliviaanse regering over concrete afstemmings-, harmoniserings- en coördinatiemaatregelen.
 - o Maatregelen nemen om intern een cultuur van vertrouwen en van administratieve samenwerking te ontwikkelen. Dit zou een complex proces van lange adem kunnen zijn, waarvan de resultaten pas op middellange termijn zichtbaar en alleen met speciaal advies en dito instrumenten bereikt zouden kunnen worden.
 - o Deskundigen op het gebied van de thema's en de sectoren meer betrekken bij de identificatiefasen, wat de leescomités overbodig zou maken. Die comités zouden beter afgeschaft worden, omdat ze werken volgens een sanctiesysteem aan het einde van een proces dat in principe wordt geleid door de Boliviaanse tegenpartij en een bron van frustraties zijn wanneer de plaatselijk bereikte akkoorden niet worden goedgekeurd.
 - o Duidelijk bevestigen dat de beslissingen aangaande de samenwerking met Bolivia moeten worden voorbereid door het Bureau van de Attachés, daarbij geholpen door de geografische experts van DGOS, opdat het standpunt van de plaatselijke actoren (Belgische samenwerking en VIPFE) werkelijk gehoord wordt tijdens de

onderhandelingen met het centraal bestuur in Brussel. Dat vooronderstelt op zijn minst twee bezoeken per jaar van geografische specialisten en een grondiger en beter geactualiseerde kennis van de plaatselijke omstandigheden.

- **De toegevoegde waarde van de BTC vergroten** – De toegevoegde waarde van de BTC moet worden verbeterd op drie niveaus:
 - o Zetel in Brussel: (i) zijn deskundigen meer betrekken bij de formulerings- en evaluatieprocessen; (ii) de vertegenwoordiging in La Paz deelgenoot maken van de lopende reflecties over de nieuwe rollen in de huidige context van de samenwerking.
 - o Vertegenwoordiging in La Paz: de ploeg versterken met een of twee sectordeskundigen (op middellange termijn), rekening houdend met de programmatische en sectorale prioriteiten in de Belgisch-Boliviaanse samenwerking (cfr. 3.10).
 - o Projecten in het veld: De technische assistenten (TA) zouden alleen moeten optreden op hun competentiegebied en geen administratieve steun moeten verlenen. De mogelijkheid zou onderzocht dienen te worden om pools van technische assistentie op te richten waarop de projecten een vooraf gepland beroep zouden kunnen doen als ze die nodig hebben, in plaats van op een en dezelfde TA gedurende heel de uitvoeringsfase.

c. **Aanbevelingen voor de universitaire samenwerking / APEFE**

- **De interne coherentie verbeteren.** De Belgische universitaire samenwerking moet haar interne coherentieniveau verbeteren, met name door coördinatie en het zoeken naar synergieën tussen VLIR en CIUF, vooral wanneer er acties ten behoeve van één en dezelfde universiteit worden gefinancierd. Bij gebrek aan die coherentie zou DGOS die kunnen opleggen.
- **De voorwaarden voor universitaire samenwerking vaststellen.** De voorwaarden waarop een geslaagde ‘institutionele’ samenwerking met een Boliviaanse universiteit kan worden aangegaan moeten duidelijk en precies vastgesteld worden. Ze zouden betrekking moeten hebben op de institutionele stabiliteit en op het personeel, de besluitvormingsmechanismen, de prikkels voor de verbetering van het onderwijs en het onderzoek, de administratieve en financiële systemen, enz. Deze voorwaarden zouden het richtsnoer moeten zijn voor een rigoureuze institutionele diagnose van de beoogde partner alvorens te beslissen over het aanvatten of voortzetten van een samenwerkingsrelatie.
- **De samenwerking met de UMSS heroriënteren.** De huidige obstakels in de institutionele samenwerking met de UMSS zijn zo zwaar dat het niet aan te bevelen lijkt de ondersteuning van deze universiteit op dezelfde voet voort te zetten. Er wordt aanbevolen: (i) de ondersteuning te concentreren op die gebieden of afdelingen waarop of waarmee een duurzame samenwerking kan worden bereikt, dat wil zeggen die waar er prikkels voor de kwalitatieve verbetering van de activiteiten bestaan; (ii) een systeem van subsidie voor wetenschappelijke onderzoeksprojecten opzetten met een vergelijkende selectie.
- **Het bestuur van de universiteit op de agenda zetten.** Een institutionele universitaire samenwerking zou die aspecten moeten omvatten die bijna alle Boliviaanse universiteiten slecht afgaan: het bestuur van de universiteit, het uitwerken van

voorzieningen voor het beheren van academische loopbanen en promoties, de selectie van onderwijzend personeel en studenten, enz.

d. Aanbevelingen voor de ontwikkelingssamenwerking van de NGO's

De Belgische NGO's

- De NGO's hebben soms de neiging geïsoleerd op te treden, zonder rekening te houden met andere institutionele actoren. Ze zouden moeten proberen zich meer in te schakelen in een ruimer raamwerk (NGO-netwerk, voorzieningen van de overheid) om hun voordeel te doen met andere ervaringen en ervoor te zorgen dat hun successen een hefboomeffect kunnen krijgen door ze met anderen te delen.
- De Belgische NGO's in Bolivia zouden zich meer moeten inspannen om hun interessante ervaringen te documenteren en bekend te maken, en daar desgevallend middelen voor uit te trekken, zonodig op eigen fondsen indien ze er geen overheidssteun voor krijgen.
- Een schaalvoordeel kan worden bereikt door een betere coördinatie met andere actoren: door informatie, analyses, lokalen, enz. te delen. Ook bescheidener NGO's zouden zo toegang kunnen hebben tot informatie, ervaringen en analyses die anders voor hen onbereikbaar zijn. De toepassing van algemene strategieën door de Belgische NGO's moet voldoende soepel zijn om zich te kunnen aanpassen aan de eigenheid en de specifieke noden van de lokale context. Coherentie met de plaatselijke dynamiek en met de acties van andere actoren in dezelfde streek of op hetzelfde gebied is even belangrijk als coherentie ten aanzien van het programma dat de NGO aan DGOS voorlegt.
- Er zijn soms problemen met de doorzichtigheid van de informatie aangaande acties die door Belgische NGO's in Bolivia zijn gefinancierd (de plaatselijke NGO is niet op de hoogte van de financiering die DGOS heeft toegekend), net zoals met het naleven van de geldende Boliviaanse normen. Zulke problemen komen slechts af en toe voor en zijn overigens niet eens significant in het geëvalueerde staal. Toch moet men oog blijven hebben voor die twee aspecten.

DGOS

- Vanwege hun kennis van de context zouden de samenwerkingsattachés geraadpleegd moeten worden over de programma's die de Belgische NGO's in Bolivia presenteren.
- DGOS plant een follow-upstelsel voor de NGO's gebaseerd op evaluaties ex post (beheer volgens resultaat) dat meer soepelheid biedt qua termijnen, financieringsmogelijkheden (financiële verantwoording) en activiteiten (studies, ontmoetingen, enz.) dan het huidige systeem. Dit plan betekent een stap vooruit ten opzichte van het huidige systeem en zou zo snel mogelijk mogen worden uitgevoerd. Maar ook een heel eigen potentieel van de NGO's dient aangemoedigd te worden: dat van hun vermogen te experimenteren en te vernieuwen. Het zou niet goed zijn van voorzienbare resultaten het enige, in alle omstandigheden geldige beoordelingscriterium te maken, want de NGO's moeten risico's kunnen nemen en beoordeeld kunnen worden op het geheel van hun resultaten (en niet op de een of andere specifieke actie).

2.3 De Peer Review van 2005

De Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft in 2005 een *Peer Review* van de OESO-DAC meegemaakt. De Dienst Bijzondere Evaluatie vindt enkele van zijn eerste bevindingen terug in de conclusies en aanbevelingen van de *Peer Review*. Lopende evaluaties zullen voor hun deel bijdragen aan de uitwerking van verschillende aanbevelingen.

Het DAC-Comité spoort België aan het bouwwerk van de ontwikkelingssamenwerking te verstevigen door synergie en complementariteit tussen de bestaande instrumenten te versterken. De evaluatie in Bolivia wijst erop dat er in bepaalde gevallen wel degelijk complementariteit bestaat. Zo heeft een researchprogramma van de VLIR met de universiteit van Cochabamba op het gebied van de hydraulica geholpen bij de ontwikkeling van een project over de indamming van bergrivieren in dezelfde streek. Daarentegen lijkt een programma over houtvesting en -verwerking in de Chapare geen beroep gedaan te hebben op de kennis door SOS-Faim opgedaan in dezelfde sector. De evaluatie van de steun aan het rechtswezen in Rwanda wijst verder op het belang synergie en complementariteit te bewerkstelligen tussen de actoren van de Belgische (en andere) coöperaties wanneer een interventie betrekking heeft op het hoogheidsgebied van een partnerland. De aanbevelingen van de evaluatie in Bolivia dringen aan op meer overleg tussen de Belgische actoren.

Wat betreft de procedures, maakt de evaluatie in Bolivia dezelfde aanbeveling als het DAC-Comité, te weten dat het systeem van gemengde commissies een soepele benadering van de ontwikkelingssamenwerking in de weg staat en moet herzien worden.

Over het belang de bevoegdheid over de ontwikkelingssamenwerking op het federale niveau de houden, duidt de evaluatie in Bolivia op de verwarring die er bij de partners ontstaat door het groot aantal Belgische actoren en de onduidelijkheid over hun respectieve bevoegdheden.

België wordt tevens aangespoord de sectoriële spreiding van de ontwikkelingshulp opnieuw te bekijken zodanig dat ze de prioriteiten van de partnerlanden ten goede komt en wezenlijk bijdraagt tot de MDG. De evaluatie in Bolivia toont dat België er belang bij zou hebben na te gaan in welke sectoren ze best presteert en welke expertise ze door haar verschillende kanalen aanbrengt. Ze zou zich op die sectoren waarin ze een kwalitatief voordeel biedt moeten toeleggen. De duidelijkste meerwaarde van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia is te vinden in de gezondheidssector.

Wat betreft de hervorming van de gouvernementele coöperatie, heeft de DBE een evaluatie uitbesteed waarvan operationele aanbevelingen verwacht worden, onder meer over de projectcyclus en over de respectieve gebieden van de verschillende actoren. De vaststellingen van de evaluatie in Bolivia lopen gelijk met die van het DAC-Comité en de aanbevelingen sturen aan op een meer operationele projectcyclus met de beslissingsbevoegdheid dichter bij het veld.

De humanitaire hulp zal het voorwerp uitmaken van een specifieke evaluatie door de Dienst Bijzondere Evaluatie in 2006. De evaluatoren zullen kennis hebben van de aanbevelingen van het DAC-Comité.

De *Peer Review* stelt de Belgische ontwikkelingssamenwerking ook voor uitdagingen zoals beter gebruik maken van de resultaten van de werkzaamheden van de OESO om de Code of Conduct voor multinationale ondernemingen luider te promoten, onder meer door een versterking van de middelen van het NCP. De Dienst Bijzondere Evaluatie zal de haalbaarheid van een evaluatie op dat gebied bekijken.

Hoofdstuk 3 LOPENDE EVALUATIES

3.1 De rol en de functies van de koepels en federaties van de ontwikkelings-NGO's

De ontwikkelings-NGO's hebben vertegenwoordigende en coördinerende organen opgericht. Die structuren krijgen subsidies van DGOS, de federaties op basis van een specifieke reglementaire bepaling, de koepels op dezelfde wijze als de overige NGO's. Met andere gespecialiseerde NGO's dragen ze bij aan de kwaliteit van de niet-gouvernementele samenwerking (indirecte bilaterale samenwerking).

Acodev is de Frans- en Duitstalige NGO-federatie. Ze zet zich in voor de belangen van haar leden in verband met hun subsidieerbare activiteiten op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking, en in hun relaties met de overheid. Ze bevordert synergieën tussen de NGO's onderling en bezorgt de hele NGO-wereld in al haar verscheidenheid erkenning. Ze verleent haar leden bepaalde diensten.

Coprogram is de Vlaamse NGO-federatie. Haar doelstellingen zijn haar leden diensten te verlenen (o.a. op het gebied van personeelsbeheer, juridisch advies, informatie, vertegenwoordiging bij het paritair comité 329), de belangen van de NGO's te verdedigen, bij te dragen aan de kwaliteit van hun werk en onderhandelen met de overheid over administratieve kwesties in verband met de NGO's.

11.11.11 verzorgt de verbinding tussen de organisaties voor Noord-Zuidsolidariteit en gemeentelijke comités rondom de Noord-Zuidbetrekkingen. Sinds 1966 organiseert het campagnes om het publiek bewust te maken van de ontwikkelingsvraagstukken. 11.11.11 zoekt in zijn functioneren naar politieke invloed; het steunt partners in het Zuiden en zet scholings- en bewustmakingsacties op in het Noorden.

Het CNCD coördineert de beweging voor Noord-Zuidsolidariteit in Franstalig België. Zijn doelstellingen zijn de overheid aan te spreken op de uitdagingen van de ontwikkeling, het publiek er warm voor te maken en ontwikkelingsprogramma's te financieren dankzij Operatie 11.11.11.

Op verzoek van DGOS maakt de DBE een studie om een betere kennis van de federaties en de koepels te verwerven. Die studie is toevertrouwd aan IRAM, een Frans bureau gespecialiseerd in de niet-gouvernementele samenwerking, dat een gemengde Frans-Belgische ploeg op de been heeft gebracht. De bedoeling van de studie is de koepels van de Noord-Zuidbeweging en de NGO-federaties, samen vier organisaties, beter in kaart te krijgen. De studie onderzoekt waar deze organisaties voor staan, wat ze effectief doen en welke middelen ze inzetten. Er wordt gekeken naar mogelijke leemtes m.b.t. nieuwe ontwikkelingen in de sector en eventuele overlappingen tussen koepels en federaties. Er wordt ook gekeken naar eventuele belangenconflicten tussen die organisaties en hun leden en naar de complementariteit van de activiteiten van de federaties en die van de gespecialiseerde NGO's.

3.2 Evaluatie van de bilaterale directe samenwerking (1999-2005)

De Commissie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers belast met de opvolging van de problemen met het Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking (1996-97) had verscheidene aanbevelingen geformuleerd, waarvan er vier sloegen op de bilaterale directe samenwerking:

- Versterking van het beleid op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking;
- Versterking van de doeltreffendheid van de instrumenten en in het bijzonder een verduidelijking van hun opdracht, de noodzaak van een echte personeelspolitiek, hervorming van de samenwerkingsbureaus;
- Duidelijkheid in de besluitvorming en de procedures;
- Versterking van de controle en de evaluatie.

Sindsdien is de verantwoordelijkheid van de directe bilaterale samenwerking verdeeld tussen DGOS, de Belgische ambassades in de partnerlanden met hun staf van ontwikkelingsattachés, de Belgische Technische Coöperatie (BTC) en haar vertegenwoordigingen in het veld, alsmede de actoren van de partnerlanden die betrokken zijn bij de bepaling en de concrete uitvoering van de samenwerking.

De evaluatie heeft ten doel te beoordelen of de instanties die betrokken zijn bij de conceptie, de concrete uitvoering en de evaluatie van de directe bilaterale samenwerking zo functioneren dat ze kwaliteitssamenwerking leveren. De kwaliteit van de samenwerking wordt onder meer gedefinieerd in de geactualiseerde richtlijnen van het DAC en in de internationale verbintenissen die België is aangegaan.

Door middel van de evaluatie kan de aandacht worden gevestigd op die aspecten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking die kwaliteitssamenwerking in de weg staan of ze integendeel juist bevorderen. De evaluatoren zal worden gevraagd hun opmerkingen over de doeltreffendheid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te vergelijken met de samenwerkingsmechanismen in andere donorlanden, met de gedachte zodoende iets bij te leren waarmee de Belgische gouvernementele samenwerking haar voordeel kan doen.

De evaluatoren zullen onder meer letten op de verdeling van de verantwoordelijkheden en de taken tussen de diverse instanties van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, op de voorzienbaarheid van de geboden hulp, op de manier waarop men tot strategieën en langetermijnvisies komt alsook op de keuzen naar thema of sector.

De evaluatoren zullen onderzoeken welke instrumenten gebruikt zijn om een antwoord te geven op de noden en de prioriteiten van de partners, speciaal wat de institutionele versterking met het oog op de ontwikkeling betreft; ze zullen ook onderzoeken welke instrumenten zijn gebruikt om de coördinatie, de complementariteit en de coherentie van de verwezenlijkingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking ten opzichte van die van de andere donors te bewerkstelligen. Tot slot zullen ze onderzoeken of en hoezeer en op welke voorwaarden de mechanismen van de directe bilaterale samenwerking adequaat zijn om de nieuwe samenwerkingsinstrumenten te doen functioneren.

De evaluatie zal een antwoord moeten geven op vier de vier wezenlijke vragen hieronder.

- Zijn het beleid en de strategieën van de directe bilaterale samenwerking duidelijk gedefinieerd en werkbaar?
- Draagt de manier waarop de directe bilaterale samenwerking is georganiseerd bij aan de doeltreffendheid ervan?
- Zijn de bewakings- en evaluatiesystemen adequaat?

- Beoogt de directe bilaterale samenwerking een institutionele versterking van de partnerlanden in een ontwikkelingsperspectief ?

3.3 De gezamenlijke evaluatie van de directe begrotingssteun

De opgang van nieuwe hulpvormen in ontwikkelingssamenwerking is een internationale tendens. De traditionele projectaanpak wordt meer en meer aangevuld door een bredere aanpak die begeleid wordt door Poverty Reduction Strategies, de armoedebestrijdingstrategieën van ontwikkelingslanden. Donoren groeperen zich om deze strategieën te ondersteunen via directe financiële bijdragen aan de schatkist van de partneroverheid – begrotingssteun - en technische assistentie in de overheidsinstellingen van de ontwikkelingslanden. Ook projecten moeten zich inpassen in dat algemene beleid van het ontwikkelingsland. Toch is geen enkel instrument a-priori beter dan een ander. In de praktijk zal elke donor werken met een mix aan instrumenten, waarvan de samenstelling zal verschillen van land tot land³⁰.

Ondanks het feit dat begrotingssteun de laatste 10 jaar zowel financieel als politiek aan belang heeft gewonnen, zijn er nog weinig evaluaties uitgevoerd over de resultaten. Daarom lanceerde de internationale donorgemeenschap, waaronder België, een joint-donor evaluatie van algemene begrotingssteun. De evaluatie onderzoekt in welke mate, en in welke omstandigheden algemene begrotingssteun een relevante, efficiënte en doelgerichte hulpmodaliteit is om een duurzame impact op armoedevermindering en groei te hebben en de aanpak waarborgt een sterke band met de realiteit. De evaluatie berust o.m. op zeven case-studies waarvan er vijf in partnerlanden van de Belgische coöperatie plaatsgevonden hebben.

3.3.1 Begrotingssteun

a. Omschrijving

Begrotingssteun is een donorinterventie die zich situeert op een schaal die het individuele project overstijgt. De donor geeft financiële steun aan een programma op het niveau van een subsector (vb. basisonderwijs), een sector (vb. onderwijs) of op het nationale niveau (nationaal programma van armoedebestrijding). Dit programma wordt geformuleerd, uitgevoerd, en meegefinancierd door het partnerland en past in een meerjaren-strategie van de overheid. In de strategie worden doelstellingen, indicatoren, uitvoeringsmodaliteiten en opvolgingsmechanismen vastgelegd³¹. De overheid van het partnerland heeft dus een grote rol in begrotingssteun. Kenmerkend voor begrotingssteun is dat de fondsen op de begroting van het partnerland komen (*on budget*) en besteed worden volgens de regels van het partnerland³².

Begrotingssteun is niet “geoormerkt” naar specifieke projecten of activiteiten, maar kan wel geoormerkt worden naar bepaalde sectoren of subsectoren. In dat geval spreken we van sectorale begrotingssteun. Indien de fondsen niet geoormerkt worden naar een bepaalde sector spreken we van algemene begrotingssteun. Begrotingssteun is niet louter een stroom van fondsen; er is steeds een beleidsdialoog aan gekoppeld (tussen de donoren en de

³⁰ Debar, J., 2005, ‘Basisrichtlijnen voor begrotingssteun. Kader voor de periode 2005-2007’, maart 2005.

³¹ Debar, 2005, o.c.

³² Wanneer donoren een programma willen steunen op (sub)sectoraal niveau, maar niet voldoende vertrouwen hebben in de systemen van de partneroverheid wat betreft financieel management en goede besteding van de fondsen, kunnen ze beslissen de financiële en administratieve procedures van het partnerland niet te volgen en een aparte ‘joint donor’- rekening te openen. Het geld kan dan beheerd worden in overleg met de partneroverheid en ook de uitvoeringsprocedures worden in gezamenlijk overleg tussen de partneroverheid en de donoren overeengekomen; we spreken dan van *basket funding*.

partneroverheid) en er zijn voorwaarden opgelegd waaraan voldaan moet zijn alvorens de fondsen worden gestort. Bij sectorale begrotingssteun zijn die voorwaarden sectorgebonden, bij algemene begrotingssteun zijn ze gericht op beleidsmaatregelen of resultaten gerelateerd aan algemene begrotingsprioriteiten (vb. democratisering, verbeteren van het beheer van de publieke financiën, goed bestuur, enz.). De fondsen kunnen – naast sectoraal – ook besteed worden voor hervormingsprocessen, verbetering van de systemen van de publieke financiën, schuldaflossing, enz. Technische assistentie voor capaciteitsversterking binnen ministeries is een optionele, maar veel voorkomende, component. De hulp zelf wordt afgestemd op de prioriteiten van het partnerland en in de mate van het mogelijke met gebruik van de procedures van dat land besteed. De combinatie geldstroom-beleidsdialoog-technische assistentie-harmonisering en afstemming is kenmerkend voor begrotingssteun.

b. Voordelen van begrotingssteun

Ontwikkelingslanden die grote volumes aan projecthulp krijgen van veel verschillende donoren lijden onder de zware afhandelingskosten (zgn. transactiekosten). Elke donor legt immers zijn eigen procedures op, belegt bilaterale vergaderingen met de overheid en vereist specifieke rapportering. Deze transactiekosten verzwakken de reeds fragiele administratie in vele ontwikkelingslanden. De prioriteiten die vastgelegd worden in projecten zijn bovendien vaak zo specifiek en weinig gecoördineerd (met andere donoren) dat de som van al die individuele prioriteiten niet aan de globale noden van het land beantwoordt.

Begrotingssteun in joint-donorverband en afgestemd (*aligned*) op de procedures van de partner zou de transactiekosten verminderen terwijl de nationale armoedebestrijdingstrategieën van de partner worden uitgevoerd. Bovendien kan tijdens de dialoog het beleid besproken worden, en kunnen ook onderwerpen aan bod komen die via projecthulp niet besproken kunnen worden, zoals beleidshervormingen, budgetbeheer, militaire uitgaven, verstoorde macro-economische evenwichten, enz. Wanneer een partnerland zijn eigen beleid kan uitvoeren (met donorsteun die voorspelbaar is en geïntegreerd is in de begrotingscyclus) leidt dit ook tot een andere aansprakelijkheidsrelatie met zijn inwoners dan wanneer donoren projecten uitvoeren die zichtbaar door hen gefinancierd worden. De parallelle financieringskanalen van donoren ondermijnen de effectiviteit van overheidssystemen en de aansprakelijkheid van de overheid.

c. Risico's van begrotingssteun

Er moeten natuurlijk voldoende waarborgen zijn op het vlak van de kwaliteit van het sectorale en nationale beleid en het beheer van de publieke financiën opdat begrotingssteun kan gegeven worden. Toch is dit geen zeer strikte voorwaarde omdat begrotingssteun net zou bijdragen tot het verbeteren van het beleid en de capaciteit van de overheid om programma's en hervormingen uit te voeren. Donoren staan dus voor een moeilijke keuze: langs de ene kant is begrotingssteun potentieel een middel dat kan bijdragen tot een versterking van de overheid en een verbetering van het beleid en van het financiële beheer in partnerlanden, maar langs de andere kant loopt de donor het risico dat de begrotingssteun mislukt indien het beleid en de administratie te zwak zijn. Daarom zijn minimale garanties van goed beheer een noodzakelijke voorwaarde.

3.3.2 De Belgische ontwikkelingssamenwerking

De Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft veel ervaring op het gebied van projectaanpak maar nog weinig expertise inzake begrotingssteun en politiek-technisch dialoog. De trend in de internationale donorgemeenschap om meer begrotingssteun ter ondersteuning van meerjarenprogramma's te geven, zal er toe leiden dat de Belgische

ontwikkelingssamenwerking in de toekomst vanuit partnerlanden meer vragen in die richting zal krijgen, en daarom wil België in de komende jaren ook meer investeren in begrotingssteun. Deze wil vertaalt zich in het optrekken van de budgetten gereserveerd voor begrotingssteun. In 2003 werd er 16 miljoen euro aan ‘diverse vormen van financiële samenwerking’³³ besteed. In 2004 steeg dit bedrag tot 22 miljoen euro en voor 2005 is er 32 miljoen euro voorzien. Ook de ontwikkeling van expertise op dit vlak is een prioriteit voor de Belgische Ontwikkelingssamenwerking. De begrotingssteunexperts van DGOS, BTC en geïnteresseerde universiteiten werken in stijgende mate samen.

Op dit moment geeft België vooral sectorale begrotingssteun. België steunt de educatiesector in Niger, Tanzania, Mali, Burkina Faso en Ethiopië, en zal binnenkort de gezondheidssector steunen in Oeganda en Rwanda. De Belgische Ontwikkelingssamenwerking kiest ervoor om in de komende periode van 3 jaar vooral sectorale begrotingssteun te geven. Redenen hiervoor zijn dat de Belgische partnerlanden overwegend behoren tot de groep van landen met een zwakke institutionele capaciteit waarin donoren meer geneigd zijn om hun fondsen te oormerken. Bovendien sluit sectorale begrotingssteun beter aan bij de expertise die de Belgische Ontwikkelingssamenwerking heeft opgebouwd en is deze modaliteit het meest geschikt om ervaring op te doen met dit nieuwe instrument. Toch is België ook al betrokken bij algemene begrotingssteun in Mozambique (2,4 miljoen euro voor 2005, dit is 7% van de enveloppe “financiële samenwerking” doch slechts 1 % van de totale begrotingssteun voor Mozambique.)

3.3.3 De Joint donor evaluatie van algemene begrotingssteun

a. Aanleiding en concept

Begrotingssteun interventies worden, omwille van de schaal en de complexiteit ervan, steeds in joint-donor verband aangevat. Gezien algemene begrotingssteun dus een joint-partner instrument is om middelen over te brengen naar een land, is het zeker verantwoord om deze evaluatie samen uit te voeren.

Bovendien kan de inbreng van verschillende donoren moeilijk onderscheiden worden; zeker wat de fondsen betreft die samenkomen in de schatkist van de partneroverheid. Dit maakt het moeilijk voor een individuele donor om de impact van “zijn begrotingssteun” te onderzoeken. De evaluatie streeft ernaar om aanbevelingen te kunnen doen naar toekomstige gezamenlijke inspanningen van donoren toe.

Deze ‘externe’ evaluatie is uitbesteed aan een consortium³⁴ van consultants geleid door het International Development Department van de Universiteit van Birmingham. De joint-donor groep vormt de stuurgroep van de evaluatie. In de stuurgroep zijn ook de 7 partneroverheden van de respectievelijke landen waarin GBS geëvalueerd wordt, vertegenwoordigd. Om de contacten tussen het consortium en de stuurgroep te vergemakkelijken heeft de stuurgroep een Management Group afgevaardigd die instaat voor de dagelijkse opvolging van de evaluatie. De Bijzondere Evaluator zetelt samen met de interne evaluatiedienst van DGOS in

³³ België geeft naast algemene en sectorale begrotingssteun ook geld aan operaties die niet als projecten maar ook niet als begrotingssteun geïdentificeerd kunnen worden. Deze tussenvormen vallen samen met begrotingssteun onder de noemer ‘financiële samenwerking’. Een van die tussenvormen is *basket funding*. *Basket funding* is een financieringsmethode waarbij de fondsen van verschillende donoren samen worden gebracht in een basket. Het beheer gebeurt door de partneroverheid in samenwerking met de donoren. Vaak worden baskets opgericht voor de financiering van een subsector - of sectorprogramma. Een andere vorm van financiële samenwerking – gebruikt door België – is betalingsbalanshulp. Bij betalingsbalanshulp stort een donor vreemde deviezen aan de Nationale Bank van het partnerland en legt hij in zijn controle de nadruk op de manier waarop de deviezen worden aangewend. Vb. de gift mag enkel gebruikt worden voor de import van geneesmiddelen.

³⁴ Voor deze evaluatie werkt de Universiteit van Birmingham samen met Mokoro, Ecorys, DRN (Development Researchers Network) en NCG (Nordic Consulting Group).

de stuurgroep terwijl BTC een halftijdse kracht ter beschikking stelt van de Management Group³⁵

b. Doelstelling

De evaluatie moet feitenmateriaal bijeen brengen en aanbevelingen trachten te doen over *best practices* met betrekking tot ‘hoe’, ‘waarom’ en ‘wanneer’ (in welke context) GBS de verwachte doelstellingen heeft gerealiseerd of kan realiseren. De lessen en aanbevelingen van deze evaluatie zouden nuttige inputs moeten zijn voor:

het implementeren van toekomstige begrotingssteun operaties (“hoe?”),
mogelijke veranderingen in beleid, benadering en/of methoden,
de ondersteuning van beslissingen over wanneer en waarom GBS het geschikte en relevante instrument is in een bepaalde context.

De primaire doelgroepen van de evaluatie zijn donoren die algemene begrotingssteun geven of plannen te geven in de toekomst en de overheden in de partnerlanden. Verder zou de evaluatie ook interessante resultaten moeten genereren voor een breder publiek van partners uit de overheid en civil society in zowel partnerlanden als donorlanden.

c. Het onderwerp: “partnership GBS”

De aandacht van de evaluatie gaat specifiek uit naar partnership GBS. Deze vorm van begrotingssteun omvat naast de geldelijke input de volgende inputs: conditionaliteiten, politiek-technische dialoog, technische assistentie, harmonisatie onder donoren, en afstemming op enerzijds de prioriteiten en anderzijds de procedures van het partnerland. Andere vormen van programmahulp³⁶ zoals voedselhulp, betalingsbalanshulp of sectorale begrotingssteun vormen niet het onderwerp van deze evaluatie, hoewel ze wel vaak overlappen met algemene begrotingssteun en dezelfde objectieven nastreven.

Het team dat de evaluatie uitvoert is georganiseerd in nauw verbonden landenteams en een synthese team dat werkt vanuit 5 belangrijke analytische perspectieven: (1) partnership analyse, (2) macro-economische analyse, (3) analyse van het management van de publieke financiën, (4) institutionele analyse, en (5) armoede. Bovendien zal er systematisch aandacht besteed worden aan 4 ‘cross-cutting issues’: democratie en mensenrechten, gender, HIV/AIDS en milieu.

d. De sleutelvragen

Voor beleidsmakers is het belangrijk een zicht te krijgen op de domeinen waarop begrotingssteun invloed heeft. Daarom zijn er 9 sleutelvragen³⁷ opgesteld die als leidraad gebruikt zullen worden in de evaluatie. De 7 landenevaluaties zullen deze 9 vragen gebruiken om hun rapporten te structureren. De belangrijkste thema’s die aan bod komen in de vragen zijn harmonisatie en alignering, macro-economische resultaten, het overheidsbeleid, plannings- en budgetteringssystemen van de overheid, overheidsuitgaven en het aanbieden van overheidsdiensten, en armoedevermindering. De relevantie en duurzaamheid van begrotingssteun zullen ook onderzocht worden.

³⁵ Nele Degraeuwe van de cel Begrotingssteun van BTC is sinds half april 2005 lid van de Management Group van de evaluatie en vervult de specifieke taak van Communications Leader, een taak die belangrijker wordt naarmate de intermediaire resultaten beschikbaar worden.

³⁶ Voor een overzicht van de verschillende vormen van programmahulp, zie bijlage 1.

³⁷ Zie bijlage 2.

e. Eerste resultaten

De evaluatie van de begrotingssteun berust op een analytisch model dat als kader voor de evaluatie dient³⁸. Het model moet dienen als toetssteen om na te gaan of er een logisch verband bestaat tussen de inputs van PGBS en armoedebestrijding in een bepaald land. Begrotingssteun is immers een instrument voor ontwikkelingssamenwerking en geen doel op zichzelf.

Tot zover is deze logische lijn moeilijk aanwijsbaar, zelfs in landen waar PGBS een duidelijke invloed heeft op het goed beheer van de overheidsfinanciën of op de decentralisatie of een goede beleidsdialoog tussen donoren en de overheid van het ontvangend land bewerkstelligt. Indien armoede-indicatoren positief zijn moet dat meestal op uiteenlopende factoren aangerekend worden en kan je niet meteen zeggen in hoeverre begrotingssteun ertoe bijgedragen heeft.

In het huidige stadium van de evaluatie komen er een aantal bevindingen naar voor die echter nog moeten bevestigd worden. Wij halen er enkele aan.

De relevantie van begrotingssteun

- Logisch zou men verwachten dat een land aan een set van minimumvoorwaarden moet voldoen alvorens aanspraak te kunnen maken op begrotingssteun, een soort standaard nulmeting. De ervaring toont dat dit totnogtoe niet het geval is. In Oeganda was er een ministerie van financiën met een duidelijke plannings- en begrotingspolitiek; in Mozambique daarentegen, was GBS een initiatief van een zestal donoren die een vertrouwensband met de overheid opgebouwd hadden. Heb je geen van beide, kan GBS een verkeerde start nemen, zoals in Malawi, waar de donoren na een jaar opgehouden hebben begrotingssteun te geven. Je vindt GBS in landen waar bilaterale of multilaterale donoren die een voorkeur hebben voor begrotingssteun, invloed hebben.
- Er bestaat geen blauwdruk. Wel een aantal donoren die samengaan. Wat nog niet wil zeggen dat alle donoren dezelfde verwachtingen hebben i.v.m. begrotingssteun.
- Begrotingssteun gaat in principe gepaard met overdracht van geld op de centrale begroting van het partnerland, met een beleidsdialoog en met technische assistentie, veelal ook met H&A. Het gemakkelijkste om na te gaan is de geldstroom. De overige elementen kunnen ook buiten begrotingssteun bestaan. Het is dan ook moeilijk de invloed van begrotingssteun op H&A, beleidsdialoog en TA te meten. In de praktijk wordt er binnen begrotingssteun blijkbaar weinig aandacht besteed aan TA.
- Begrotingssteun bouwt meestal verder op schuldverlichting en PRSPs of gelijkaardige beleidsnota's. Dit gaat ook gepaard met voorwaarden. Er bestaat een spanning tussen de wil van de donoren het land zoveel mogelijk zelf te laten beslissen over zijn budget en de wens toch controle te houden over de uitbestedingen (die moeten leiden tot armoedevermindering).
- GBS kan het ministerie van financiën versterken ten koste van de technische ministeries. Het resultaat hiervan is meer coherentie in het beleid. Nochtans lijkt de lijn tussen GBS en SBS niet steeds scherp. De beleidsdialoog kan hier een integrerende rol spelen.

³⁸ Zie bijlage 2.

Harmonisering en afstemming

- GBS bevordert harmonisering tussen donoren. Wat afstemming betreft, moet je het onderscheid maken tussen afstemming op het beleid van een land en gebruik maken van zijn procedures. Het land moet echter een duidelijke strategie hebben zodanig dat donoren zich erop kunnen afstemmen. Transactiekosten voor het partnerland verminderen doch niet noodzakelijk voor de donoren die blijven werken met een waaier aan interventies (naast GBS ook projecten) Belangrijk is het afstemmen van de hulp op de budgettaire cyclus van het land zodat het geld met een goede timing toekomt.

Kwaliteit van openbare uitgaven

- Hoewel begrotingssteun niet 'geoormerkt' is, is het vrij duidelijk wat met dat geld gefinancierd moet worden. De beleidsdialoog tussen de overheid en de donoren die begrotingssteun geven blijkt een positieve weerslag te hebben op andere niveaus van hulp, waar de dialoog eveneens verbetert. De dialoog helpt uitgaven voor de arme bevolking te bestendigen. Een risico bestaat erin dat meer geld gaat naar dienstverlening dan naar openbare uitgaven die meer invloed zouden kunnen hebben op armoedevermindering.

Invloed op Planning en begroting

- Begrotingssteun brengt meer geld naar de centrale overheidsbegroting en versterkt de budgettaire discipline door de overige ministeries ertoe te dwingen met het ministerie van financiën te onderhandelen. Meer overheidsgeld valt onder de budgettaire controle. Technische assistentie op dat niveau blijft echter zwak.

Invloed op Beleid

- Begrotingssteun is een oefening van lange adem, wil men hiermee het beleid van het partnerland beïnvloeden.
- Begrotingssteun heeft het meeste invloed op versterking van het beleid in landen die een eigen coherente hervormingsstrategie uitgewerkt hebben en die het minste toegeven aan de verwachtingen van hun internationale partners. Je kan met begrotingssteun geen hervorming kopen maar je kan met een land dat een beleid heeft gemeenschappelijke doelstellingen nastreven.
- Wanneer verschillende donoren, om redenen van een als onbehoorlijk ervaren economisch of politiek gedrag, samen beslissen hun steun stop te zetten kan het land voor ernstige liquiditeitsmoeilijkheden komen te staan en eventueel gedwongen worden tot het aangaan van dure leningen. Wanneer de begrotingssteun 15 of 20 % van het budget vertegenwoordigt, hebben donoren die met één stem spreken veel politieke invloed op het land.

Invloed op macro-economische prestaties

- Het IMF voert meestal de discussie over macro-economische prestaties zelf, buiten de donoren van begrotingssteun om. Het speelt een cruciale rol i.v.m begrotingssteun in de mate dat de meeste donoren hun steun afhankelijk maken van het feit of een land al dan niet on track is bij het IMF³⁹. De richtlijnen van het IMF wijzen op minder staat in

³⁹ On track: Overall

de economie, privatisering en meer ruimte voor vrije markt. Bepaalde landen zoals Vietnam volgen een eigen politiek die niet in het IMF-kader past en trekken toch begrotingssteun aan.

- Wanneer begrotingssteun volatiel of niet-voorzienbaar is, kan dat voor het land een budgettaire flessenhals betekenen.
- Begrotingssteun lijkt geen negatieve invloed te hebben op de inning van belastingen.

Invloed op openbare diensten en op de toegang ertoe voor de arme bevolking

- In landen met een zwak bestuur van financiën, kan de shift van sectorgebonden hulp (educatie, basisgezondheidszorg) naar begrotingssteun negatieve gevolgen hebben.

Invloed op armoedevermindering

- Begrotingssteun komt niet in de plaats van een beleid dat armoedevermindering nastreeft. Waar er armoedevermindering vastgesteld wordt, moet dat aan verschillende factoren toegewezen worden. Het logisch verband met begrotingssteun is moeilijk aantoonbaar.

Duurzaamheid en begrotingssteun

- Donoren moeten voor hun achterban kunnen verantwoorden waarom ze begrotingssteun geven. Ze worden immers sterker vereenzelvigd met de politiek van het partnerland dan wanneer ze project- of programmahulp geven.

3.4 Evaluatie van de 3C's van het Verdrag van Maastricht met het oog op de ontwikkelingssamenwerking

In het Verdrag van Maastricht, hebben de lidstaten van de Europese Unie zich ertoe verbonden zowel onderling als ten opzichte van de Europese instellingen hun beleid te **coördineren**, naar de grootst mogelijke **complementariteit** van hun acties zowel als naar een grotere **coherentie** tussen hun respectieve beleidsmaatregelen te streven.

Die verbintenissen hebben hun uitwerking op de ontwikkelingssamenwerking, zowel op die van de Unie als op die van de lidstaten. De hoofden van de evaluatiediensten van de ontwikkelingssamenwerking (EUHES) hebben besloten aan dat thema zes gezamenlijke evaluaties te wijden. De Dienst Bijzondere Evaluatie werkt mee aan drie evaluaties die aansluiten bij de prioriteiten uit het managementsplan van DGOS⁴⁰

• Creating a supportive enabling climate for economic activity • Empowering and investing in poor people

Social

- Building human resources: education and health • Creating safety nets
- Giving the poor a voice/building an inclusive society • Ensuring gender equality

Economic and financial

- Adopting sound macro policies • Improving private sector regulatory and institutional environment
- Reforming trade policy • Building physical and financial infrastructure

Environment

- Establishing environment-friendly policies and institutions

Governance

- Improving public expenditure and revenue management • Reforming public administration
- Improving transparency, accountability, control of corruption

⁴⁰ Zie het managementsplan van de directeur-generaal van DGOS, april 2003, p. 29, Strategische doelstelling 2

- **De in de instellingen van de EU en in de lidstaten gebruikte mechanismen ter bevordering van de coherentie van het beleid**

Het betreft hier een vergelijkende studie van de doeltreffendheid van de instrumenten die de Europese instellingen en de lidstaten bezitten om de coherentie tussen de ontwikkelingspolitiek en de rest van het beleid dat de eerste kan beïnvloeden, zoals de buitenlandse politiek of de buitenlandse handel, te versterken.

- **De coördinatie en de complementariteit van de landen-strategienota's met de nationale prioriteiten voor de ontwikkelingssamenwerking**

De laatste jaren heeft, onder impuls van de Wereldbank en het Internationaal Muntfonds, het merendeel van de ontwikkelingslanden nationale prioriteiten voor de ontwikkeling vastgelegd in strategienotas voor armoedebestrijding, de PRSP's. De evaluatie gaat na in hoeverre de nationale strategienota's van de donorlanden rekening houden met de strategieën voor armoedebestrijding van de partnerlanden zelf. Die analyse kan bijdragen tot verbeteringen in het ontwerpen van landenstrategienota's, uitgewerkt in het raam van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

- **De coördinatie en de complementariteit van acties ter versterking van de handels- en in het bijzonder van de commerciële onderhandelingsvaardigheden van de ontwikkelingslanden**

De initiatieven van de donoren op het gebied van de *Trade Capacity Building* schieten als paddestoelen uit de grond, in het bijzonder voor alles wat verband houdt met het fytosanitaire. De studie, aangestuurd door de evaluatiedienst van EuropeAid, beoogt te verifiëren hoezeer de donoren onderling afspreken wanneer ze zulke acties voorstellen. Deze evaluatie zal gebruikt kunnen worden voor de door de WTO geplande evaluatie van de kwaliteit van zijn opleidingen ter versterking van de handelsvaardigheden. De DBE is lid van de stuurgroep van die laatste evaluatie.

De evaluatiedienst van DGOS (D0.2) neemt dan weer deel aan een evaluatie over de **coördinatie en de complementariteit van de plaatselijke ontwikkelingshulp**. Deze evaluatie behoort tot de vaststelling dat ook al houden de donorlanden tegenwoordig vaak wel rekening met de klemtonen die de partnerlanden zelf leggen op lokaal niveau, de hulp op dat niveau nog grotendeels in verspreide orde aankomt, in de vorm van niet op elkaar afgestemde projecten. Deze evaluatie zal de evaluatie door de D0.2 van de coherentie van de Belgische bijdragen tot de decentralisatieplannen van de begunstigde landen aanvullen.

De resultaten van deze evaluaties worden verwacht tijdens de eerste helft van 2006 en er zal een gezamenlijke inspanning worden geleverd om ze te verbreiden.

3.5 Evaluatie van de vakbondscoöperatie

De vakverenigingen behoren tot de niet-gouvernementele actoren die subsidies krijgen voor hun ontwikkelingssamenwerkingactiviteiten.. Op verzoek van DGOS maakt de DBE een evaluatie van die samenwerking.

Het bereik van de evaluatie is geconcentreerd op de samenwerkingsprogramma's 2003-2005 van de drie vakverenigingen⁴¹.

De evaluatie wil meer in het bijzonder het volgende onderzoeken:

- De conceptuele kwaliteit van de programma's en actieplannen;
- De taakverdeling tussen de verschillende actieve partijen;
- De implementatiestrategieën;
- De duurzaamheid;
- De bewakings- en evaluatiepraktijken.

De studie zal ook een blik werpen op de complementariteit van die programma's met de steunacties voor vakverenigingen die gefinancierd worden uit andere begrotingsposten (preventieve diplomatie, cofinanciering NGO's).

⁴¹ Op basis van het Koninklijk Besluit van 23 december 2002 ter uitvoering van artikel 11 van de wet van 25 mei 1999 aangaande de Belgische internationale samenwerking.

Hoofdstuk 4 GEPLANDE EVALUATIES

4.1 Evaluaties door de DBE in 2006

4.1.1 De humanitaire hulp

Sinds het begin van de jaren negentig is de internationale humanitaire hulp meer dan verdubbeld, in absolute cijfers én als percentage van de ODA. In die zelfde periode zijn de crisissen waarop de internationale gemeenschap heeft gereageerd toegenomen in aantal en in complexiteit.

In juni 2003 hebben de vertegenwoordigers van zestien steun verlenende landen, van de Europese Commissie, van het Ontwikkelingshulpcomité (DAC) van de OESO, van organismen van de Verenigde Naties, van de Internationale Beweging van het Rode Kruis en van de Rode Halvemaan en van verscheidene NGO's een gedragscode voor humanitaire acties aangenomen. De daarin vervatte beginselen hebben onder meer als doel tot een betere coördinatie van de interventies te komen en tot een billijke verdeling ervan over de crisissen en de regio's van de wereld. België onderschrijft die beginselen.

Sinds juni 2003 maakt de humanitaire hulp deel uit van de instrumenten van het buitenlands beleid van België. De minister van Buitenlandse Zaken is bevoegd om te beslissen over preventieve, nood- en rehabiliteringsinterventies, terwijl de minister van Ontwikkelingssamenwerking over de voedselhulp en de zogeheten structurele acties beslist. DGOS ziet toe op de administratie van de humanitaire hulp.

Op nationaal niveau bevindt de humanitaire hulp zich tegenwoordig op het kruispunt van de buitenlandse politiek en het ontwikkelingsbeleid. Internationaal gaan er stemmen op dat deze soort hulpverlening zich meer moet inschakelen in gezamenlijke acties met andere donoren, die gecoördineerd worden of door de begunstigde landen zelf, of door gespecialiseerde organismen. Als gevolg van de veelheid van crisissituaties en de beperktheid van de beschikbare middelen moeten er prioriteiten worden vastgelegd.

De evaluatie moet duidelijk maken hoe het Belgische systeem van humanitaire hulp werkt: efficiëntie van de procedures, coördinatie tussen de interne en de externe actoren, en resultaten in het veld.

4.1.2 De Belgische steun aan de overgang in Congo

De *Peer Review* van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, opgesteld in 2005 door de OESO, onderstreept het belang van een evaluatie van de Belgische steun aan van de transitie in de DR Congo. België steunt dit proces door zijn samenwerking, maar ook diplomatiek en met militaire bijstand. De DBE zal de relevantie, de efficiëntie en de duurzaamheid van deze gezamenlijke acties pogen te evalueren.

4.1.3 Landenevaluaties

De DBE is van plan geregeld evaluaties uit te voeren van de ontwikkelingssamenwerking met partnerlanden om aldus bij te dragen tot relevante, doeltreffende, doelmatige, coherente en duurzame interventies. Aan de hand van de evaluaties van landen kan overgegaan worden tot de behandeling van de volgende vragen naar:

- de relevantie van de keuzen en de strategieën in de samenwerking, gelet op de zich ontwikkelende context van het partnerland;
- de coherentie van de verschillende kanalen via welke de Belgische samenwerking verloopt;
- de mate van afstemming van de procedures op die van het partnerland;
- de mate van harmonisering met de andere donorlanden;
- de efficiëntie van de samenwerkingsacties (duurzame resultaten voor de begunstigden);
- het nakomen van verbintenissen;
- de voorzienbaarheid van onze ontwikkelingssamenwerking (krijgen de begunstigden betrouwbare indicaties van de te besteden bedragen, de sectoren, enz.).

De DBE stelt een evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Rwanda en vervolgens van die in Zuid-Afrika voor.

4.1.4 Rwanda

Rwanda is een van de vijf landen die zonder onderbreking al 25 jaar Belgische ontwikkelingshulp genieten, zelfs tijdens de bloedige jaren 1994 en 1995. Het geweld dat het land in 1994 verscheurde heeft het merendeel van de eerdere verwezenlijkingen van de samenwerking vernietigd.

Tien jaar na de genocide is Rwanda de op één na grootste ontvanger van Belgische hulp. Wel is de context waarin die hulp wordt verleend sinds 1995 sterk geëvolueerd. De periode na de genocide in de Belgische samenwerking wordt gekenmerkt door een fase van observatie van de Rwandese partner; interventies zijn gericht op noodhulp en heropbouwacties. Vanaf 1997 komt een meer structurele samenwerking tot ontwikkeling, waarin projecten samen beheerd worden. België streeft ernaar in Rwanda eerstdaags zowel sectorale als begrotingssteun te ontwikkelen.

Rwanda is, zoals de andere landen van Centraal-Afrika, een prioriteit van het Belgische buitenlands beleid. De Belgische regering geeft voorrang aan Centraal-Afrika en meer in het bijzonder aan Congo, Rwanda en Burundi, waar ze ertoe wil bijdragen dat er een einde komt aan de burgeroorlog en de verschillende partijen ertoe wil aanzetten tot een dialoog en tot politieke oplossingen te komen. Het accent van de Belgische actie ligt op het versterken van de vrede en de veiligheid in de regio. België steunt het initiatief rond de Conferentie van de Grote Meren en streeft ernaar de Economische Gemeenschap van de Grote Meren een nieuwe dynamiek te geven. Met name in Rwanda is het Belgische optreden erop gericht de basisinfrastructuur herop te bouwen. België neemt een belangrijke plaats op het gebied van de gezondheidszorg in en onderneemt bepaalde acties op het gebied van het onderwijs. Voorts wil België goed bestuur, de democratie, de versterking van de rechtsstaat en de sociaal-economische heropbouw van het land bevorderen.

Tijdens de besprekingen in de gemengde commissie van 2004 werd een Indicatief Samenwerkingsprogramma (ISP) met Rwanda goedgekeurd. Dat voorziet in een som van 75 miljoen euro over een periode van drie jaar (2004 tot 2006). In de samenwerking zal naar een

nieuw evenwicht worden gezocht tussen de gezondheidszorg, de plattelandsontwikkeling en het herstel van de rechtsstaat, dat laatste onder meer door het gerecht te steunen.

Rwanda is een land waar buitenlandse politiek en samenwerkingsbeleid elkaar ontmoeten. De politiek van vredesopbouw in de regio, waarbij gebruik wordt gemaakt van conflictpreventie en preventieve diplomatie, sluit aan bij de ontwikkelingssamenwerking. Een studie over dat land laat toe de coherentie van het Belgische buitenlands beleid te benaderen.

De evaluatie zal uitgaan van de situatie na de genocide, met in het bijzonder aandacht voor de afgelopen vijf jaar. Ze zal erop gericht zijn het beleid en de strategieën voor de toekomst te verhelderen, rekening houdend met perspectieven van decentralisering, harmonisering en een sectorale benadering.

Aan de hand van de evaluatie zal worden nagegaan hoe juist de strategische keuzen op het gebied van de gezondheidszorg, de plattelandsontwikkeling en de versterking van de instellingen zijn geweest, dit alles in een sterker internationale context.

4.1.5 Zuid-Afrika

Zuid-Afrika is op weg naar een niveau van economische welstand die het niet langer mogelijk maakt het als ontwikkelingsland te kwalificeren. Het heeft België en de Belgische ontwikkelingssamenwerking in het bijzonder uitgenodigd na te denken over nieuwe vormen van samenwerking. De evaluatie zal erop gericht zijn een balans op te maken van XX jaren samenwerking met Zuid-Afrika en wegen voor de toekomst te banen.

4.2 Gezamenlijke evaluaties in 2006

4.2.1 WTO

Overzicht van de technische assistentie ter versterking van de handelsvaardigheden in de ontwikkelingslanden

De WTO heeft besloten haar opleidingen ter versterking van de handels- en onderhandelingsvaardigheden van haar leden-ontwikkelingslanden extern te laten evalueren. Gelet echter op het feit dat verschillende diensten voor bilaterale en multilaterale samenwerking zulke opleidingsprogramma's zonder veel onderling overleg organiseren, moet de evaluatie oog hebben voor:

- de merites van de opleidingen georganiseerd door de WTO in vergelijking met die van andere diensten;
- de relevantie van de opleidingen georganiseerd door de WTO voor haar leden en de deelnemers; en
- de efficiëntie in het beheer van deze opleidingen

De DBE is lid van het stuurcomité van deze evaluatie.

4.2.2 FAO

De 127ste Raad van de FAO (22-27 november 2004) heeft het principe goedgekeurd van een externe evaluatie. Dat was voorgesteld door de Noord-Amerikaanse Groep van de Raad en werd gesteund door het Verenigd Koninkrijk, dat op dit ogenblik het voorzitterschap van de

FAO-Raad waarneemt. België staat positief tegenover een dergelijke evaluatie, voor zover die erop gericht is de FAO niet te verzwakken, maar er juist de efficiëntie van te verbeteren en de organisatie zo de mogelijkheid te geven beter aan te sluiten bij het geheel van de hervormingen binnen de VN. De DBE werkt mee aan de voorbereiding van deze evaluatie en doet daarbij dienst als contactpunt voor het nauwe overleg dat hij in dat verband met D4, de Coormulti en de permanente vertegenwoordiging bij de FAO pleegt.

4.3 Evaluaties door de DBE in 2007

4.3.1 Evaluatie van de steun aan de ontwikkeling van de privésector: BIO

De DBE zal de verschillende instrumenten van hulp aan de privé-sector evalueren. In het raam van dit programma voor 2005-2006 plant de DBE een evaluatie van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO).

BIO is opgericht in december 2001 als een publiekrechtelijke nv, met als doel steun te verlenen aan financiële instellingen en privé-ondernemingen in de ontwikkelingslanden. BIO kent leningen toe en participeert in de genoemde organismen. BIO is dus een jonge financieringsmaatschappij die is gericht op ontwikkeling door steun aan de privé-sector. Ze heeft haar portefeuille opgebouwd met deelnemingen in initiatieven van de solidaire economie, waarbij ze steeds markttafelen hanteert. Opgericht als een op zichzelf staand organisme neemt BIO wel deel in de implementering van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, naast DGOS en de BTC.

De evaluatie zal ingaan op de intrinsieke kwaliteit van de activiteiten die BIO ontplooit:

Zijn de partners goed gekozen?

Zijn de projecten van die partners relevant voor de ontwikkeling?

Heeft BIO een toegevoegde waarde die verder reikt dan haar loutere investeringen?

Zijn de voorwaarden voor leningen en participaties te verenigen met een ontwikkelingsstreven?

Maakt BIO een acceptabele risicoschatting ten dienste van de ontwikkeling?

De evaluatie zal eveneens aandacht schenken aan de coherentie van de interventies van BIO met het ontwikkelingsbeleid van de minister van Ontwikkelingssamenwerking, met de prioriteiten van DGOS en de BTC enerzijds en met de beleidsopties van de directie van de Schatkist van de FOD Financiën en van de Delcrederedienst anderzijds.

4.3.2 Evaluatie van de financiële instrumenten

a. De leningen van Staat tot Staat en de rentekortingen

De leningen van Staat tot Staat zijn een publiek instrument dat tegelijk de ontwikkelingssamenwerking en de Belgische internationale handel steunt. Deze leningen worden in het algemeen alleen toegekend voor de aankoop in België van uitrustingsgoederen en van de diensten die ermee samenhangen⁴². De staatsleningen worden toegekend tegen concessionele voorwaarden: de looptijd van de lening is dertig jaar, met een uitstelperiode van

⁴² Sinds 1 januari 2002 zijn de staatsleningen aan de minst ontwikkelde landen hiervan uitgezonderd. De maatregel is gericht op de financiering van voorrang behoevende infrastructuurprojecten die cruciaal zijn voor de ontwikkeling en meer dan 700.000 STR bedragen.

tien jaar. De rente bedraagt 0 of 2 procent, afhankelijk van het bnp per inwoner van de betrokken landen. Door het aanzienlijke aandeel van het schenkingsaspect in deze staatsleningen worden ze erkend als officiële ontwikkelingshulp door de OESO. De staatsleningen worden vaak gekoppeld aan commerciële leningen en vormen dan 'gemengde kredieten'. De begroting van de staatsleningen wordt beheerd door de administratie van de Schatkist van het ministerie van Financiën.

Met rentekortingen kan de rentevoet voor exportkredieten gedurende de looptijd van de lening verlaagd en gestabiliseerd worden. Om erkend te worden als ODA moeten de leningen een concessioneel aandeel van ten minste 35% hebben. Om aan die voorwaarde te voldoen zijn de rentevoeten op dit ogenblik teruggebracht tot 0% en wordt aan de concessionele kredieten een uitstelperiode die tot tien jaar kan oplopen en een verlenging van de aflossingstermijnen gekoppeld. De rentekorting kan vergezeld gaan van een extra concessie die tot 50% van de verzekeringspremie van de Delcrederedienst dekt voor de landen die als hoog-risico landen staan ingeschaald.

De leningen van Staat tot Staat zijn onderzocht in een studie die de periode vanaf het eerste begin tot 1991 bestrijkt⁴³. De DBE zal een evaluatie maken van de effectiviteit voor de ontwikkeling van de leningen die sinds 1992 toegekend en als ODA erkend zijn. Hij zal over dezelfde periode ook de leningen met rentekorting die als ODA zijn erkend onderzoeken.

Het doel van de evaluatie is het toekenningsmechanisme van de staatsleningen te onderzoeken en de eventuele verbanden tussen de doelmatigheid van de leningen en de prioriteiten van DGOS. De evaluatie zal onderzoeken of er in dat mechanisme de invloed te bespeuren is van een grotere rekeninghouding met de prioriteiten van de ontwikkelingssamenwerking in het toekennen van staatsleningen. In dat verband zal ze zich onder meer moeten bezighouden met de beslissingen die in het Finexpo-comité worden genomen.

b. De schuldverlichtingen

Verscheidene jaren al neemt België deel aan internationale schuldverlichtingacties in het raam van de Club van Parijs. De DBE zal in een studie pogen tot een vaststelling te komen van de relevantie voor de ontwikkeling van de schuldkwijtscheldingen en in het bijzonder van de noodzakelijke en voldoende voorwaarden waarop zo'n operatie bijdraagt aan de ontwikkeling. De studie zal rekening houden met andere gelijksoortige studies die recentelijk in het buitenland zijn verschenen en zal er een werksynthese van maken.

De studie zal onder meer de invloed van de schuldverlichtingen op de reële geldstromen in de ontwikkelingssamenwerking onderzoeken. Ze zal ook de financiële regeling tussen DGOS en de Delcrederedienst in aanmerking nemen en de eventuele gevolgen van die regeling voor de rol die DGOS kan spelen in schuldkwisties onderzoeken.

4.3.3 Indirecte samenwerking

De indirecte samenwerking via niet-gouvernementele organisaties (waarin begrepenen de universitaire samenwerking, de samenwerking van de APEFE, de VVOB, wetenschappelijke instituten, vakbonden en overige indirecte actoren) vertegenwoordigt een significant deel van de Belgische ontwikkelingshulp, groter in omvang dan de directe bilaterale hulp. Gelet op het aantal en de verscheidenheid van de acties op het gebied van de indirecte samenwerking, zal

⁴³ Eddie Boelens, *De stand van zaken van het Belgisch stelsel van leningen aan vreemde staten met speciale aandacht voor de resultaten op het vlak van de exportbevordering en de ontwikkelingssamenwerking*, Ministerie van financiën, Brussel, 1992.

de DBE zich, om zich een mening te vormen, baseren op zijn eigen evaluaties maar ook op die welke zijn gemaakt voor of door de indirecte actoren. Een kritische lectuur van die evaluaties zal hun kwaliteit vaststellen.

De DBE neemt zich voor een evaluatie te maken van het optreden van de NGO's ter versterking van de burgersamenleving. Dit thema komt vaak terug in de NGO-programma's, in zulke verschillende vormen als de versterking van gemeenschappen, het helpen van boerenorganisaties of de steun aan vrouwenorganisaties.

Een burgersamenleving die zich uit kan spreken over de uitdagingen waar ze zich voor geplaatst ziet en acties op touw kan zetten om ze te verdedigen is een voorwaarde voor ontwikkeling. Draagt het optreden van de NGO's op dat gebied ertoe bij dat de stem van de armen gehoord wordt? De beoordelingscriteria hebben betrekking op de keuze en de relevantie van de partner, de rol van de Belgische NGO's, de mate van toe-eigening van het proces en de resultaten van de acties.

Er zal een consultatie worden gehouden met een ruime vertegenwoordiging van NGO's en D 3, evenals met partners in het veld, om een dergelijke evaluatie zo adequaat mogelijk op te stellen. Aan het slot van die consultatie zullen referentietermen worden voorbereid door de DBE, die de deelnemende partijen ter goedkeuring zullen worden voorgelegd.

De DBE zal in de evaluatie informatie pogen te verwerken die zo dicht als mogelijk bij de werkelijkheid in het veld aansluit en daarbij een beroep doen op mensen van ter plaatse, die eventueel door de DBE voor dit doel kunnen zijn opgeleid.

4.3.4 De preventieve diplomatie

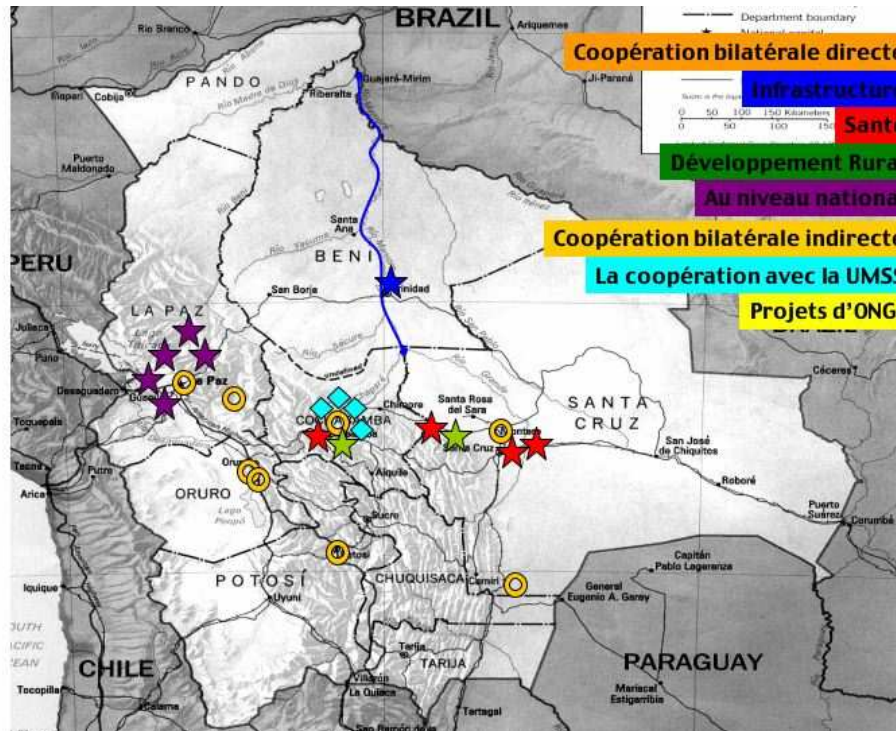
De Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken beschikt over een basisallocatie die bestemd is voor Belgische acties en initiatieven op het gebied van de preventieve diplomatie, de hulp aan bevolkingen die het slachtoffer zijn van conflicten, het respect voor de mensenrechten en de versterking van de rechtsstaat. Deze basisallocatie wordt met name toegekend in de vorm van:

- een vrijwillige bijdrage aan gouvernementele of niet-gouvernementele organisaties die meewerken aan de verwezenlijking van doelstellingen die passen in de diplomatieke prioriteiten van België;
- financiële hulp aan bepaalde acties ondernomen door het departement zelf, door onze ambassades of door andere officiële Belgische instanties;
- het sturen van waarnemers in het raam van deelname aan waarnemingsmissies bij sommige verkiezingen of in de vorm van de financiering van het deelnemen van Belgen aan missies van internationale organisaties als de Verenigde Naties, de UE, de OVSE en andere;
- interventies op met name de volgende gebieden:
 - o de mensenrechten
 - o de democratisering
 - o de conflictpreventie en de verzoening
 - o de bevordering van vrede en verzoening
 - o het opruimen van mijnen en de ontwapening
 - o de demobilisering van oud-soldaten en de herinschakeling in de samenleving van vluchtelingen.

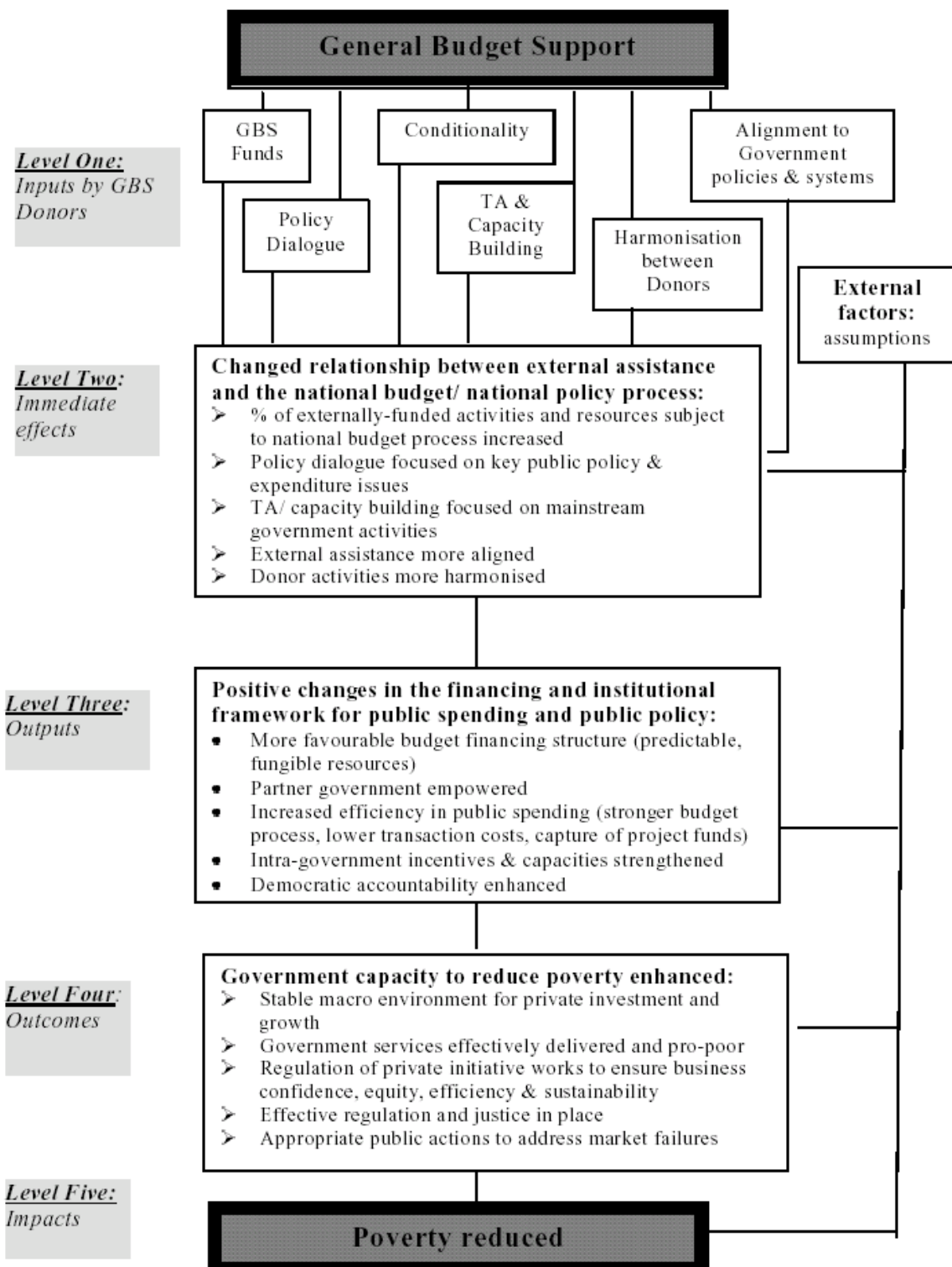
De DBE heeft het voornemen de coherentie tussen preventieve diplomatie en ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten te evalueren, evenals de relevantie van dat optreden voor de ontwikkeling.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Kaart van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Bolivia



**Bijlage 2: Evaluatie-framework voor algemene begrotingssteun
(vereenvoudigde versie)**



Source: Booth & Lawson 2004.

Niveau 1

Op niveau 1 bevinden zich de inputs van begrotingssteun. Zes types inputs worden onderscheiden:

- fondsen die in de schatkist worden gestort,
- politieke dialoog gelinkt aan deze fondsen,
- conditionaliteiten gefocust op beleidsmaatregelen gerelateerd aan prioriteiten van het land,
- technische assistentie of capaciteitsversterking gelinkt aan de fondsen,
- inspanningen om algemene begrotingssteun aan te passen aan nationale doelstellingen en systemen, en
- inspanningen van GBS donoren om hulp te harmoniseren

Over dit niveau van het framework is er reeds veel feitenmateriaal beschikbaar, maar de evaluatie zal dit wel moeten concretiseren voor elk land.

Prioritair voor de evaluatie zijn echter de potentiële links tussen de verschillende niveaus, zijnde de potentiële impact en doorsijpelingseffecten van het eerste op de volgende niveaus. Natuurlijk zijn deze verwachte causale verbanden niet automatisch en direct. Over de ganse lijn (van niveau 1 tot 5) zijn er talrijke voorwaarden die vervuld moeten zijn opdat de causaliteit tussen de verschillende niveaus zou opgaan.

Niveau 2

Op niveau 2 wordt er bekeken of de inputs een invloed hebben op de wisselwerking tussen externe hulp (in zijn geheel), het nationale budget en nationale beleidsprocessen.

Meer in detail zijn de veronderstelde directe effecten van de inputs de volgende:

- een groter deel van externe fondsen is onderhevig aan nationale processen;
- de politieke dialoog focust meer op het nationale beleid en processen voor overheidsuitgaven;
- technische assistentie en capaciteitsversterking is geheroriënteerd naar de belangrijkste activiteiten van de overheid (overheidsbeleid en overheidsuitgaven);
- externe hulp is meer aangepast aan nationale doelstellingen en systemen;
- donor activiteiten in het land zijn meer geharmoniseerd.

Er zal onderzocht worden of deze effecten plaatsgrijpen en er zal een oordeel geveld worden over de mate waarin deze effecten kunnen toegeschreven worden aan GBS operaties en aan welke specifieke input(s). Er wordt ook gekeken naar eventuele tegenwerkende krachten van de overheid of van niet-GBS donoren.

Niveau 3

Niveau 3 weerspiegelt de verwachte outputs die op korte tot middellange termijn kunnen volgen uit de directe effecten. Er worden positieve veranderingen verwacht in het financiële en institutionele kader van overheidsuitgaven en overheidsbeleid.

Meer in detail worden de volgende outputs verwacht:

- een meer gunstige financieringsstructuur voor overheidsuitgaven (dank zij meer voorspelbare overheidsinkomsten, een grotere fungibiliteit van overheidsmiddelen, en de daaruit volgende daling in de kosten van overheidsfinanciering);
- een versterking van de partneroverheid zodat ze alignering en harmonisering van donoren kan afdwingen;
- meer efficiëntie in overheidsuitgaven door o.a. een daling in transactiekosten gelinkt aan andere vormen van ontwikkelingshulp en een verbetering in de toewijzing van overheidsmiddelen resulterend uit de opslorping van projectmiddelen in het overheidsbudget;
- een versterking van de capaciteit en de incentieven binnen de overheid dankzij het feit dat officiële rapporteringkanalen en procedures worden gevolgd, performantie-incentieven in de publieke sector sterker worden, en het ‘braindrain’ effect van parallelle projectstructuren vermindert;
- een versterking van de structuren en processen van democratische aansprakelijkheid, o.a. een grotere rol voor parlementairen in het monitoren van resultaten.

Niveau 4

Op niveau 4 wordt er onderzocht of de capaciteit van de overheid om armoede te verminderen versterkt is.

Meer in detail wordt verwacht dat de interactie van een meer efficiënte, doeltreffende en rekenschapgevende publieke sector met de maatschappij zou leiden tot:

- een stabiele macro-economische omgeving, bevorderlijk voor privé investeringen en economische groei;
- een verbetering van de kwaliteit van de diensten die aan de bevolking worden geleverd, en een verbreding van het bereik van die diensten tot bij de armen;
- het daadwerkelijk opnemen door de overheid van zijn rol als regulator van privé initiatief;
- het uitwerken van een rechtssysteem en een kader voor ordehandhaving en respect voor de mensenrechten;
- geschikte overheidsacties om marktfalingen aan te pakken.

Niveau 5

Niveau 5 meet de gewenste finale impact van GBS – op lange termijn -, zijnde:

- arme mensen komen in een sterkere positie en worden opgenomen in de maatschappij;
- armoede – in al zijn dimensies – vermindert.

Over de impact van algemene begrotingssteun op armoede bestaat geen literatuur, en er zijn zelfs nog geen pogingen ondernomen om deze impact te bestuderen. Het is natuurlijk te snel om al volledige resultaten op dit niveau te verwachten, maar deze evaluatie zal in elk geval een poging ondernemen om dit gat gedeeltelijk te vullen.

Bijlage 3: De officiële ontwikkelingshulp in 11 grafieken

De volgende grafieken geven een overzicht van de aan ontwikkelingshulp bestede uitgaven. Ze hebben betrekking op de verdeling van de uitgaven die zijn gedaan voor ontwikkelingssamenwerking en in de boeken zijn opgenomen als ODA. Ze doen de relatieve financiële omvang van de samenwerkingsactiviteiten uitkomen, wat een van de parameters is om de prioriteiten van de evaluatie te bepalen.

1 Evolutie van de omvang van de ODA: internationale context

1.1 Vaststellingen

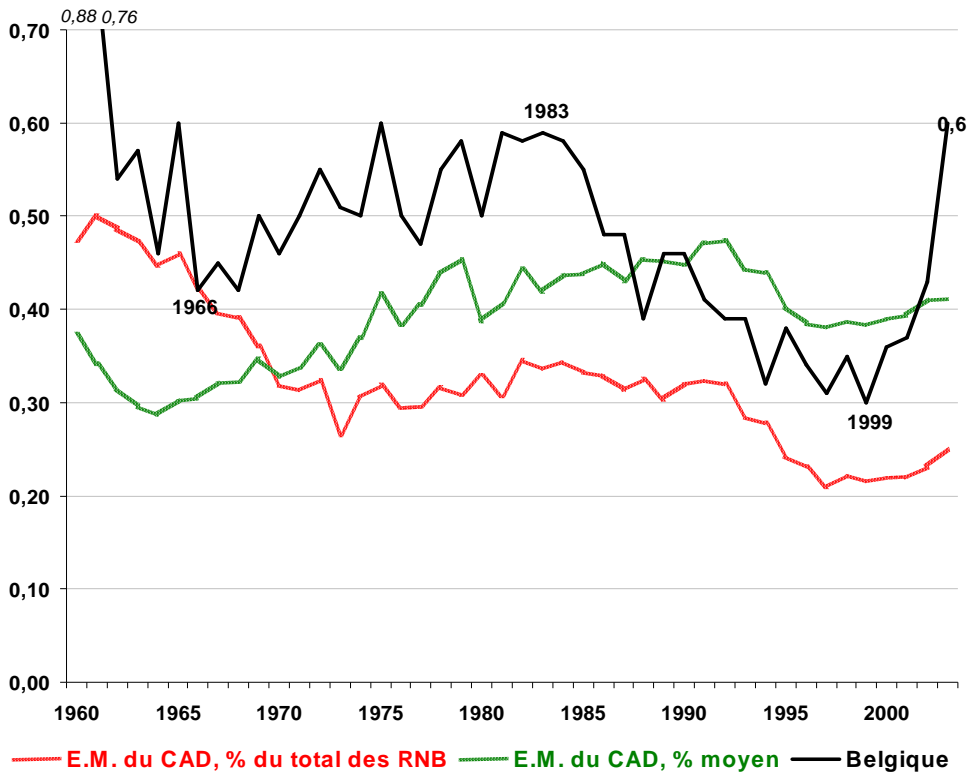
In omvang (uitgedrukt in constante USD van 2001) is de ODA van de lidstaten van het DAC bijna verdubbeld tussen 1970 en 2000 en gegroeid van 29 miljard tot 53 miljard USD (2000-2002). De hoogte van de ODA heeft overigens geen gelijke tred gehouden met de economische groei. Uitgedrukt als procent van het gecumuleerd bruto nationaal inkomen (BNI) van de leden van het DAC is deze stijging inderdaad een stuk minder indrukwekkend. De ratio ODA/BNI is op 0,22% gebracht, vervolgens in 2002 op 0,23% en in 2003 op 0,25%, een getal dat zeer ten achter blijft bij het gemiddelde van 0,33% dat in de periode 1980-92 kon worden geregistreerd. Dertig jaar geleden al hebben de Verenigde Naties voor de geïndustrialiseerde landen een na te streven ideaal bepaald: ten minste 1% van het bnp aan officiële ontwikkelingshulp besteden. In een realistischer benadering is als tussentijds doel 0,7% vastgelegd, wat de algemeen aanvaarde standaard is om de bijdragen van de officiële ontwikkelingshulp van de OESO-leden kwantitatief te beoordelen.

Uitgedrukt in omvang is het aandeel van België stabiel gebleven tussen 1970 en 2000 en bedraagt het nu ongeveer 2% van het totaal. De Belgische ODA is dus in dertig jaar van 500 miljoen USD naar ongeveer 900 miljoen USD gegaan. Uitgedrukt in procent van het BNI is de Belgische ODA tussen 1983 en 1999 gezakt. Het begin van die afname valt samen met het beleid van bezuiniging op de openbare uitgaven dat vanaf het begin van de jaren tachtig door de regering-Martens-Gol werd gevoerd.

Als men zich op het standpunt van de OESO stelt, is het de periode tussen 1992 en 1999 die een aantal opeenvolgende inkrimpingen te zien geeft. Vanaf 1999 kan men de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking weer zien aantrekken, wat in België het gevolg was van een beslissing van de paars-groene regering⁴⁴. Deze uitgaven bereiken in 2003 een niveau zonder precedent, zowel nominaal als in reële waarde. Deze stijging van de Belgische ODA kan grotendeels worden verklaard door de stijging van de schuldkwijtscheldingen en de hulp verleend aan rampgebieden.

⁴⁴ Regering-Verhofstadt 1, regeringsverklaring, juli 1999

Grafiek 4 : Evolutie van de ODA van de lidstaten van het DAC (1960-2003)



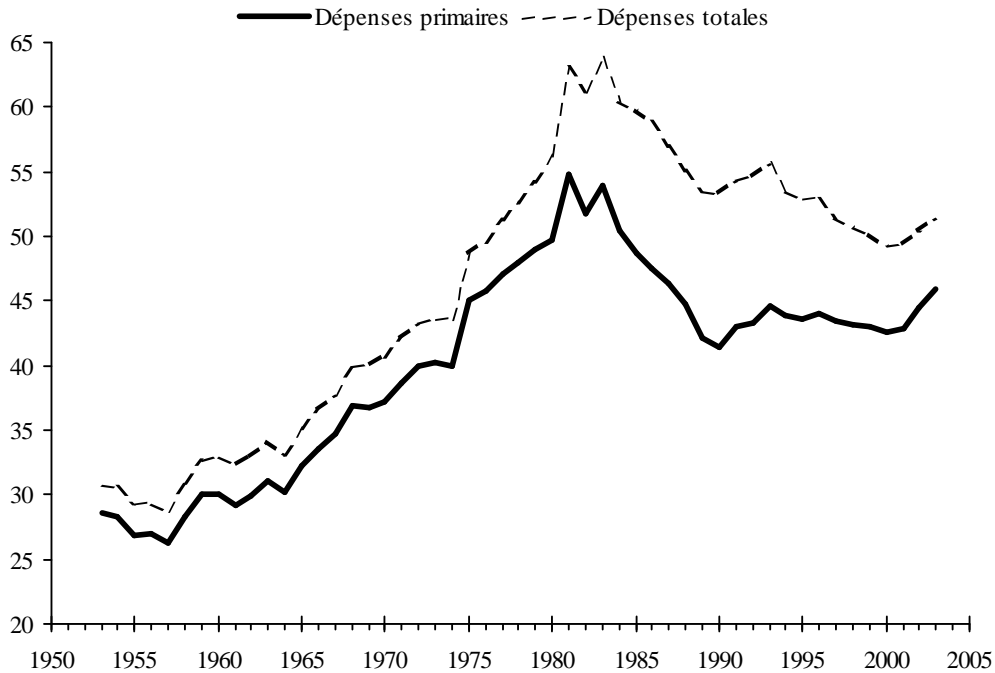
Source : S.E.S sur données CAD

Aan de hand van grafiek 4 kan de evolutie van de ODA van alle lidstaten van het DAC samen in verhouding tot hun BNI (rood) vergeleken worden met de evolutie van het gemiddelde berekend op basis van de inspanning van elke lidstaat (groen). De zwarte lijn stelt de evolutie van de verhouding ODA/BNI in België voor.

Vanaf 1991 bleef België in elk geval onder de gemiddelde prestatie van de DAC-landen. In 2002 en in 2003 heeft de Belgische ratio een hoger niveau bereikt. De netto stijging in 2003, waarmee 0,60% werd bereikt, moet worden toegeschreven aan de schuldverlichting van Congo (die goed is voor 40% van de totale ODA in 2003). Ter herinnering: de OESO staat de lidstaten onder bepaalde voorwaarden toe de aan ontwikkelingslanden verleende schuldkwijtscheldingen of -verlichtingen in de boeken op te nemen als ODA. De bedragen van die operaties worden geboekt in het jaar waarin de operatie heeft plaatsgehad. Door een contraboeking tegenover de oorspronkelijke lening waakt de OESO erover dat de lening en de schuldkwijtschelding niet tweemaal worden geboekt. Wat in 2003 het geval is geweest zal zich dus niet zo snel herhalen. We wijzen erop dat de Belgische regering er zich tijdens de conferentie van Monterrey over de financiering van de ontwikkeling toe heeft verbonden in 2010 tot 0,7% te komen (vastgelegd in de programmawet van 24/12/2002). De voor 2004 beschikbare gegevens laten zien dat de ODA opnieuw is gedaald, tot 0,41% van het BNI.

Als we grafiek 4 en 5 met elkaar vergelijken, stellen we vast dat de inkrimping van de ODA samenvalt met de inkrimping van de openbare uitgaven van de Belgische staat vanaf 1983.

Grafiek 5 : Uitgaven van de Belgische overheid in procent van het BNI



Bron: I. Cassiers (dir), "Que nous est-il arrivé? Un demi siècle d'évolution de l'économie belge", *Reflets et perspectives de la vie économique*, 2000/1, p.164 (tot 2005 bijgewerkte gegevens).

Noot: Primaire uitgaven: uitgaven zonder rentelasten op de openbare schuld.

1.2 Aandachtspunten voor de bijzondere evaluatie

De omvang van de hulp in verhouding tot het BNI is de belangrijkste, zelfs de enige gekwantificeerde doelstelling die België heeft vastgelegd. Gegeven het belang dat de evaluatie toekent aan de verhouding tussen kosten en rendement in de verscheidenheid van samenwerkingsvormen die door België worden gesteund, verdienen de volgende vragen onze aandacht:

- Wat zijn de geschiktste samenwerkingsvormen om deze groeidoelstelling concreet te maken?
- Op welke voorwaarden zal het toenemen van de omvang van de hulp het mogelijk maken een grotere uitwerking te hebben in *de landen uit het Zuiden*?

Het relatieve aandeel van België in de verdeling van de ODA is in de loop van de tijd hetzelfde gebleven. België is op het internationale podium een vrij bescheiden donorland. Als we evaluaties per land gaan bekijken, is de volgende vraag de essentiële:

- Hoe kan België, gelet op zijn vrij bescheiden status als donorland, het beste bijdragen aan de ontwikkelingsinspanning van zijn partners?

2 Evolutie van de kanalen van de ODA

2.1 Definities

Directe bilaterale samenwerking DGOS: programma's of projecten in een partnerland, gefinancierd door de Belgische staat, op basis van een conventie tussen beide landen

Indirecte bilaterale samenwerking: omvat de indirecte hulp (NGO's, universiteiten, BIO), de sommen toegekend aan multilaterale organisaties ten behoeve van een specifieke interventie (Bi-multi) en de administratieve kosten die hierop betrekking hebben.

Bilaterale samenwerking andere diensten: leningen van Staat tot Staat, de Nationale Delcrederedienst, FOD Buitenlandse Zaken, de andere FOD's, de bijdragen van de gedecentraliseerde overheden

Multilaterale samenwerking: Verenigde Naties, Europees Ontwikkelingsfonds, Wereldbank, betalingen aan ontwikkelingsbanken, hulp via de Europese Commissie

2.2 Vaststellingen

De verdeling over verschillende vormen van ontwikkelingshulp is over het algemeen in de loop van de tijd vrij stabiel gebleven. Toch valt in 1995 een wending te noteren. Het gewicht van de directe bilaterale samenwerking neemt af: ze vertegenwoordigde 25% van de Belgische ODA tussen 1987 en 1994, maar maakt niet meer dan 14% uit tussen 1995 en 2002. Deze daling lijkt niet het resultaat te zijn van bewust beleid. Ze doet zich voor ten gunste van de niet-directe samenwerking: dat kanaal was goed voor 25% van de ODA tussen 1987 en 1994, maar vertegenwoordigt 33% tussen 1995 en 2003.

De multilaterale hulp is een belangrijk kanaal (38% gemiddeld over de periode 2000-2002).

De bilaterale samenwerking 'andere diensten' bestaat tot in 1992-1994 voornamelijk uit leningen van Staat tot Staat, en vanaf 1992 uit schuldverlichtingen verleend door de Nationale Delcrederedienst, voornamelijk ter uitvoering van beslissingen die in de Club van Parijs werden genomen.

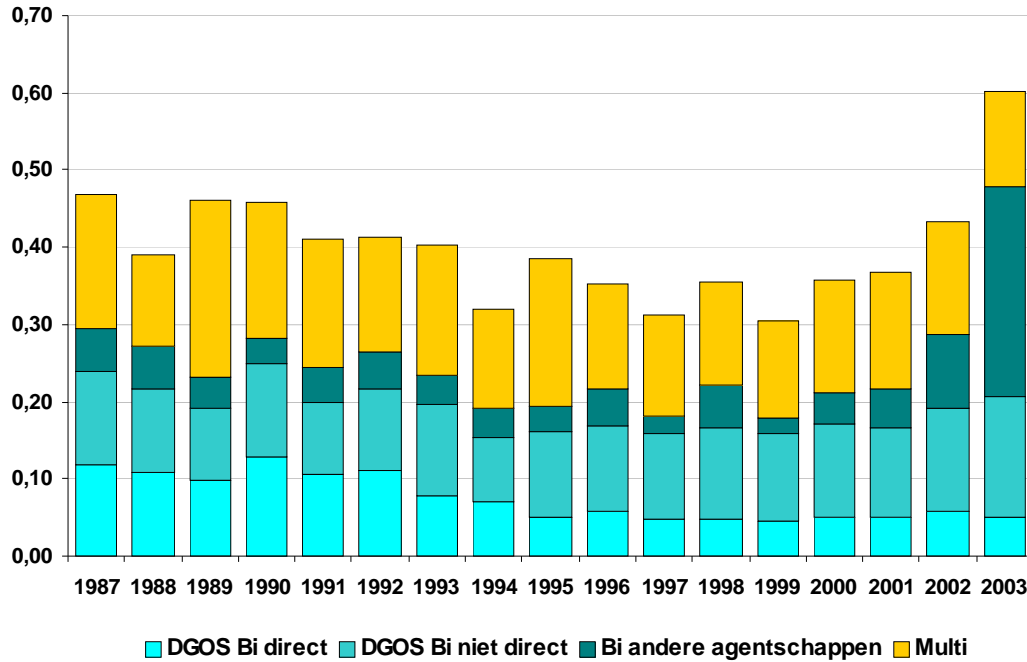
De bijdrage van de gedecentraliseerde overheden stijgt. Die tendens tekent zich af sinds 1996.

2.3 Aandachtspunten voor de bijzondere evaluatie

België neemt actief deel aan de schuldverlichtingen waartoe in het raam van de club van Parijs wordt besloten. In bepaalde gevallen, zoals voor Congo in 2003, doet ons land meer dan waar de internationale gemeenschap zich toe heeft verbonden.

Voor de Bijzondere Evaluatie is het interessant te weten of de beslissingen die genomen worden op het gebied van financiële hulp voortkomen uit politieke keuzen dan wel of het ad-hoc beslissingen zijn. In een studie hierover zullen we onderzoeken welke keuzen stilzwijgend ten grondslag liggen aan de leningen van Staat tot Staat en aan de bilaterale schuldverlichtingen. We zullen ook onderzoeken wat de Belgische houding is tegenover de multilaterale schulden en of er op dat gebied sprake is van een strategie. De studie zou de aandacht van de Belgische overheid moeten vestigen op de mogelijkheden strategisch op te treden als het om financiële hulp gaat.

Grafiek 6: Evolutie van de vormen van de Belgische ODA (in % van het BNI)



Bron: DBE op basis van gegevens DAC

3 Begunstigde landen

3.1 Vaststellingen

Het streven naar geografische concentratie heeft tot nu toe alleen uitwerking gehad op de gouvernementele samenwerking. Ondanks elkaar opvolgende beslissingen om het aantal begunstigde landen terug te brengen tot eerst 25, vervolgens 18, komt de gouvernementele samenwerking nog steeds een veertigtal landen ten goede. Er is een zekere traagheid die hieruit voortkomt dat de programma's die men besloten heeft te beëindigen worden voortgezet tot ze integraal zijn uitgevoerd. De verschillende actoren van de niet-gouvernementele samenwerking beslissen over hun samenwerkingsprojecten op basis van hun eigen prioriteiten.

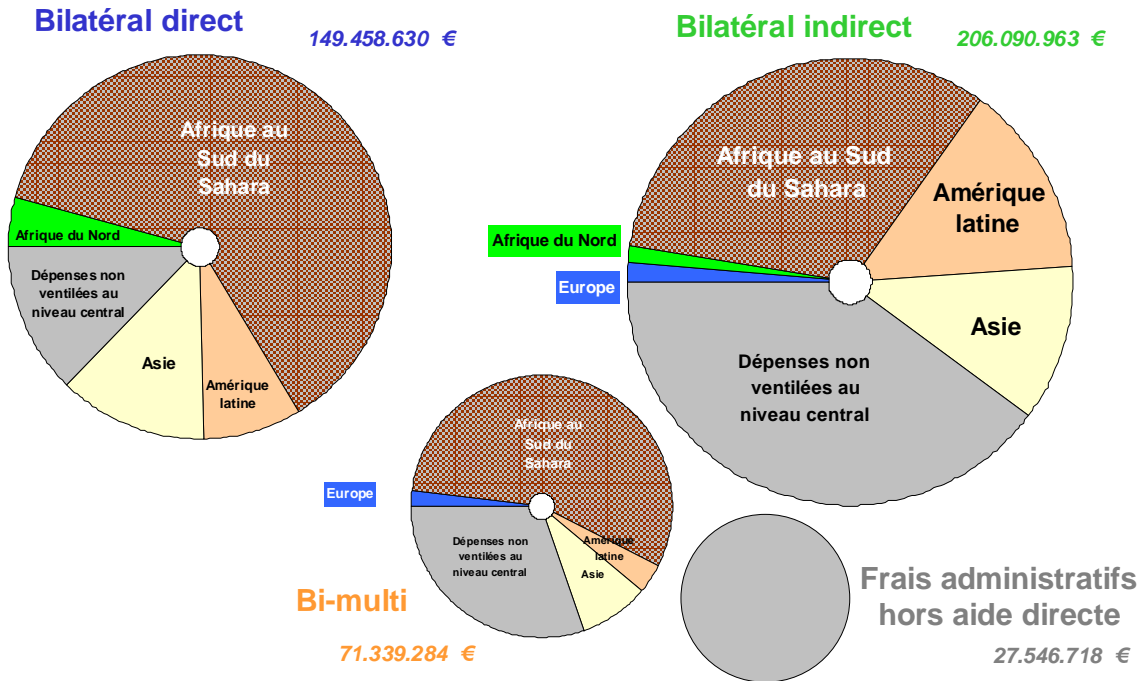
De aanzet om met de multilaterale organisaties tot concentratie te komen is gegeven; de eerste effecten daarvan moeten nog blijken.

3.2 Aandachtspunten voor de bijzondere evaluatie

Concentratie is voor België een manier om de efficiëntie van zijn hulp te vergroten. Toch kan louter concentratie op zich, zonder coördinatie met de andere donoren, slechts een beperkt effect hebben op de effectiviteit van de hulp.

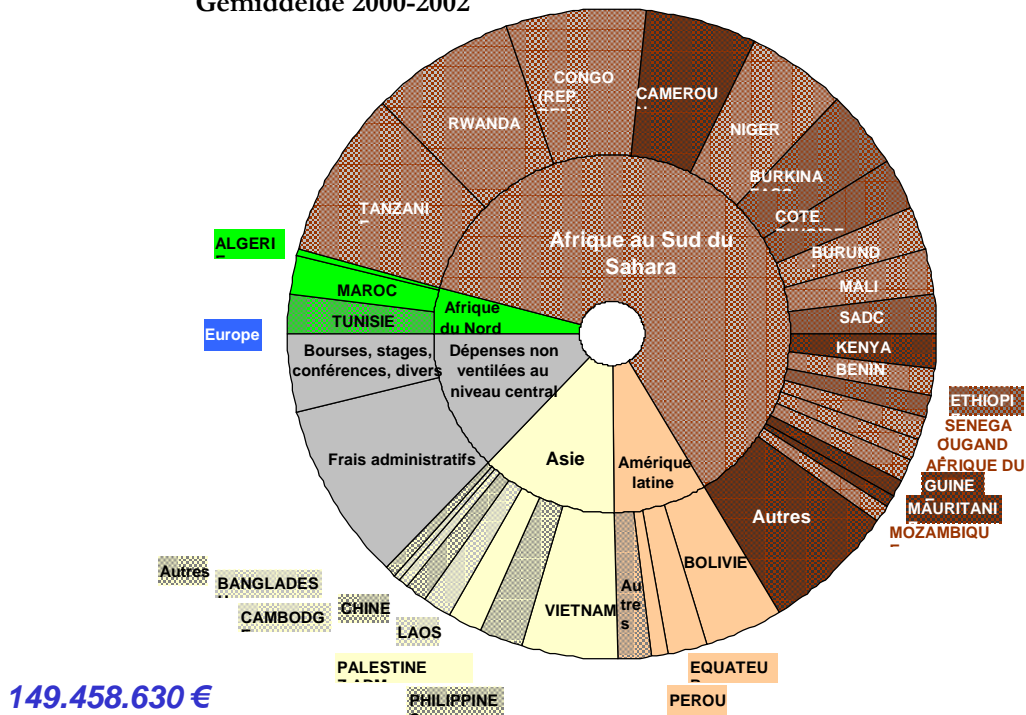
De bijzondere evaluatie probeert erachter te komen hoe de Belgische ontwikkelingssamenwerking in verschillende contexten telkens het best mogelijke effect kan hebben. Met het oog hierop stellen wij voor geregeld zogeheten 'landenevaluaties' op te stellen waarin we proberen de resultaten en de uitwerking van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te bekijken, voor alle kanalen samen, in de desbetreffende partnerlanden.

Grafiek 7: Bilaterale hulp DGOS – Begunstigde landen per samenwerkingskanaal, Gemiddelde 2000-2002



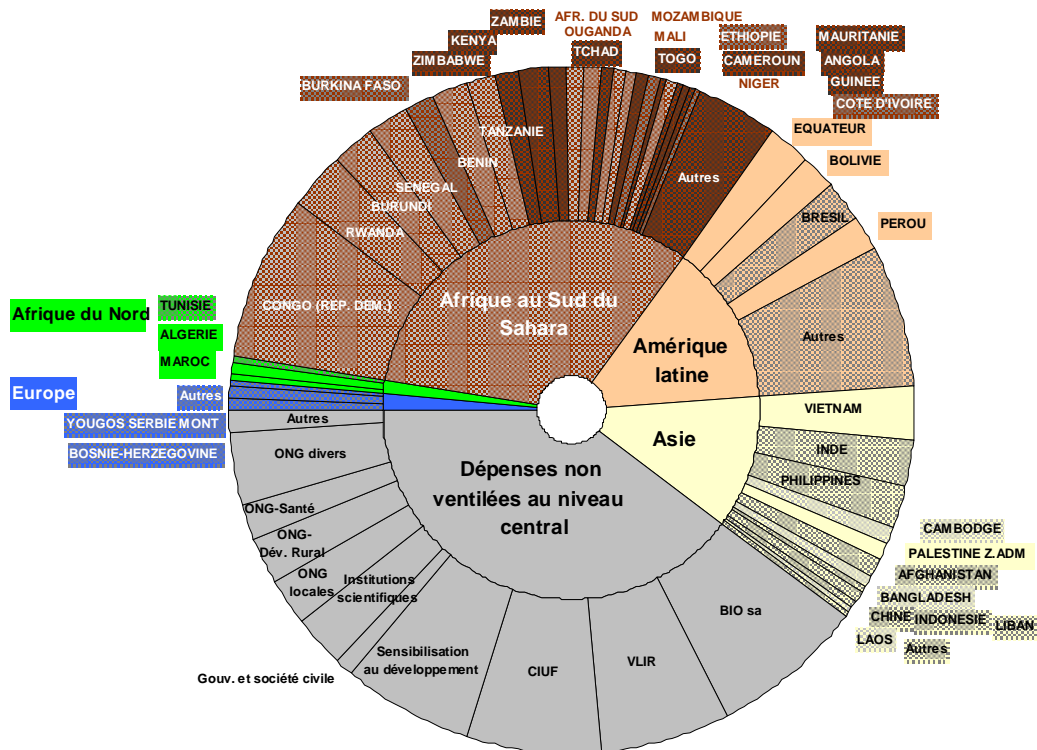
Bron: DBE op basis van gegevens DAC

Grafiek 8: Directe bilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002



Bron: DBE op basis van gegevens DAC

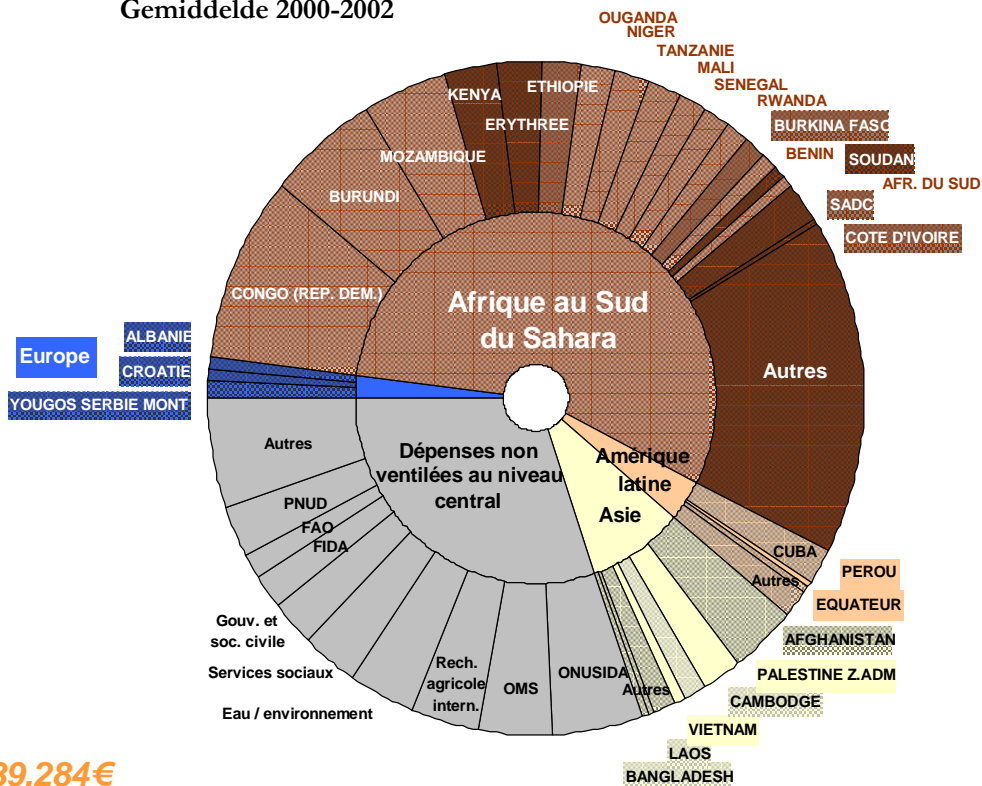
Grafiek 9: Indirecte bilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002



206.090.963 €

Bron: DBE op basis van gegevens DAC

Grafiek 10: Bi-multilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigd land, Gemiddelde 2000-2002



71.339.284 €

Bron: DBE op basis van gegevens DAC

4 Uitsplitsing per sector

4.1 Herhaling van de concentratiedoelstellingen

De wet van 25 mei 1999 legt de prioriteiten per sector van de Belgische ontwikkelingssamenwerking vast.

- 1° Basisgezondheidszorg, met inbegrip van de reproductieve gezondheidszorg;
- 2° Onderwijs en opleiding;;
- 3° Landbouw en voedselveiligheid;
- 4° Basisinfrastructuur;
- 5° Conflictpreventie en maatschappijopbouw, met inbegrip van steun aan het respect voor de menselijke waardigheid, de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Drie grensoverschrijdende thema's worden eveneens vastgelegd⁴⁵:

- 1° Gelijkheid van rechten en kansen voor mannen en vrouwen;
- 2° Zorg voor het milieu;
- 3° De sociale economie.

4.2 Vaststellingen

In de feiten kan worden nagegaan dat de voorrangsectoren gezondheidszorg, onderwijs, landbouw en bestuur goed vertegenwoordigd zijn. België heeft niet de middelen om zich in grote infrastructuurwerken te storten: het beperkt zich tot gespecialiseerde interventies, zoals recentelijk het project voor de vernieuwing van de havens van Matadi en Kinshasa in samenwerking met de havens van Antwerpen en Brussel. De samenwerking in de onderwijssector betreft voornamelijk het universitair onderwijs.

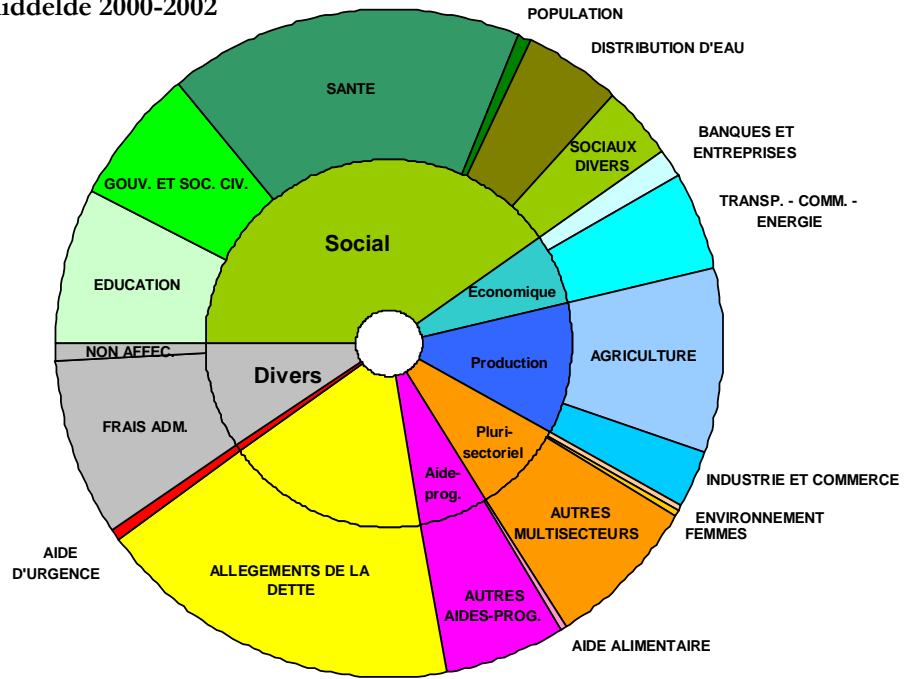
De grensoverschrijdende thema's schuilen vaak in de sectorale interventies. De grafieken geven alleen de acties die specifiek met die thema's te maken hebben weer.

4.3 Aandachtspunten voor de bijzondere evaluatie

De bijzondere evaluatie deelt met de evaluatiedienst van DGOS het streven om tot evaluaties per sector te komen. De Dienst Bijzondere Evaluatie zal evaluaties ondernemen op het gebied van de conflictpreventie en de maatschappijopbouw die bij uitstek complexe actieterrains zijn, waar de samenwerkingsdoelen hand in hand gaan met veiligheidsoverwegingen en buitenlands beleid. De evaluaties in deze sector worden vaak gezamenlijk ondernomen met andere donoren die op hetzelfde terrein actief zijn.

⁴⁵ De wet van 19 juli 2005 heeft hier een vierde thema aan toegevoegd: respect voor de rechten van het kind.

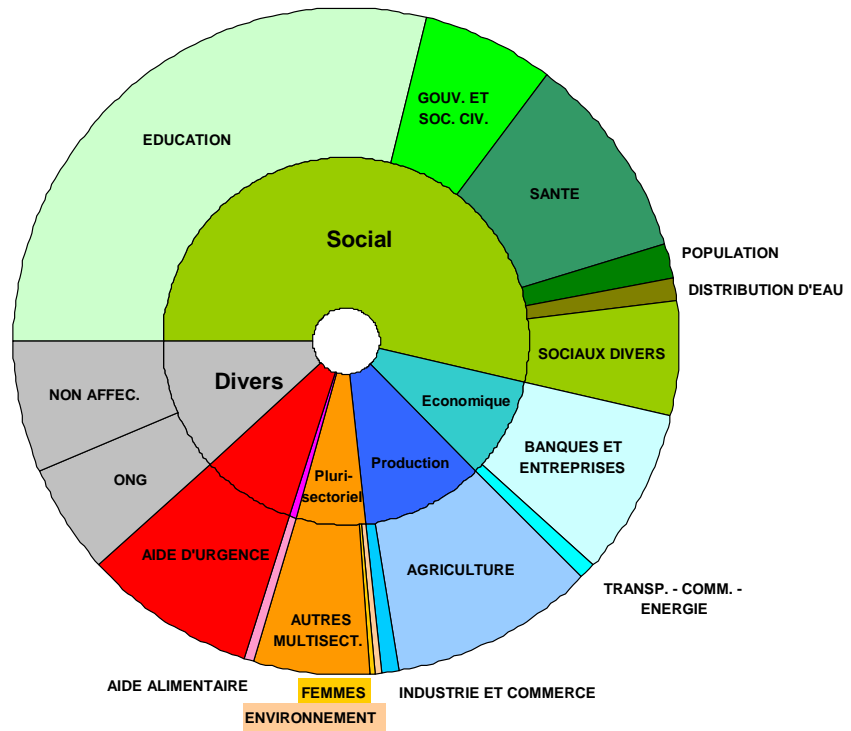
Grafiek 11 : Directe bilaterale hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002



149.458.630 €

Bron : DBE op basis van gegevens DAC.

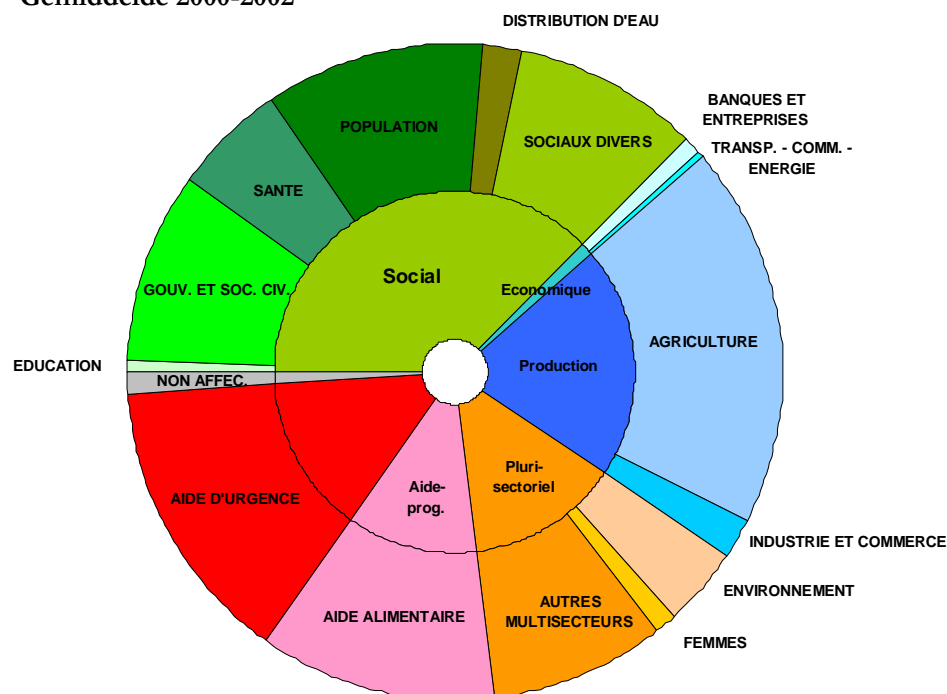
Grafiek 12 : Indirecte bilaterale hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002



206.090.963 €

Bron : DBE op basis van gegevens DAC.

Grafiek 13 : Bi-multi bilaterla hulp – Uitsplitsing per sector, Gemiddelde 2000-2002



71.339.284 €

Bron : DBE op basis van gegevens DAC.

5 Uitsplitsing per multilateraal organisme

5.1 Vaststellingen

Als men het gemiddelde van de ODA in de periode 2000-2002 neemt, ziet de verdeling over de verschillende samenwerkingskanalen er zo uit:

- Directe bilaterale hulp 150 M€
- Indirecte bilaterale hulp 206 M€
- Bi-Multi hulp 71 M€
- Multilaterale hulp 380 M€

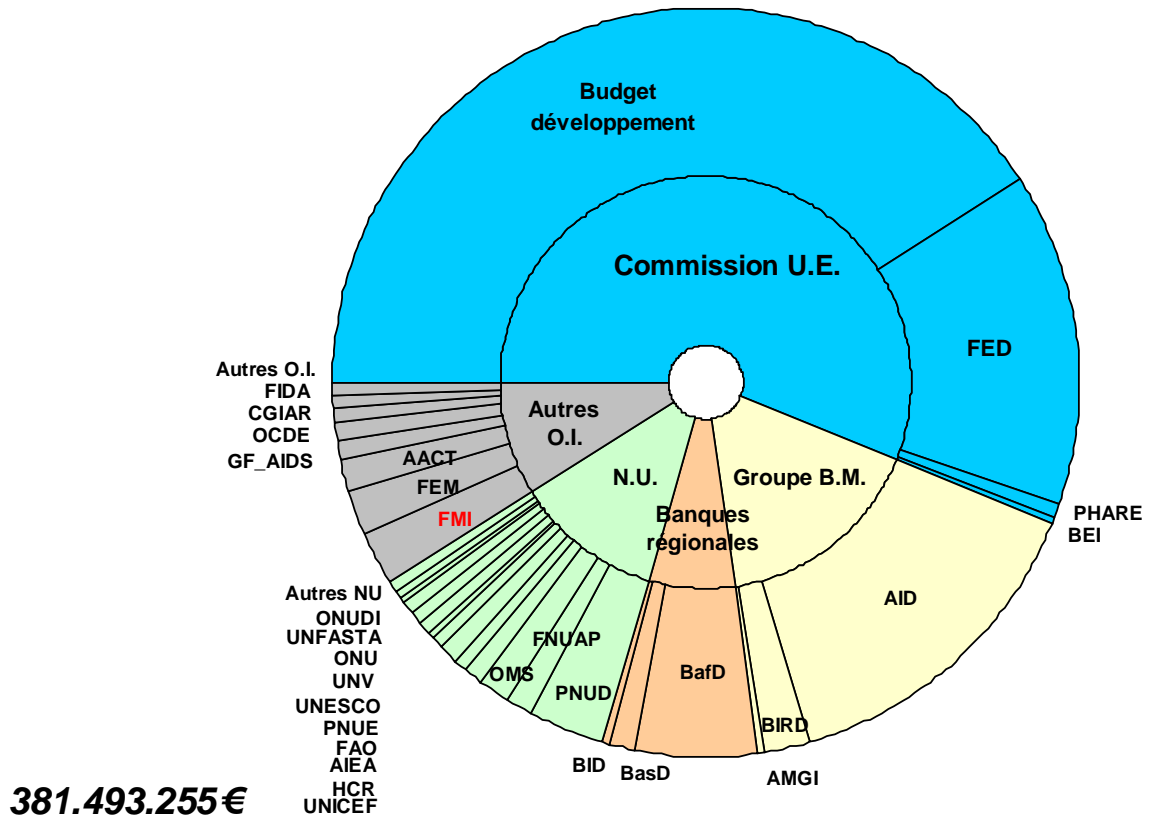
De multilaterale hulp is verreweg het belangrijkste Belgische hulpkanaal. Ongeveer 60% van deze hulp is verplicht. Dat betekent dat België er internationale verplichtingen mee vervult. Het grootste deel van de multilaterale hulp gaat naar het voor ontwikkelings samenwerking gereserveerde deel van de Europese begroting en naar de FED. De andere grote begunstigde is de IDA.

In 2003 heeft de minister de beslissing genomen het aantal organismen dat Belgische hulp geniet te verminderen, teneinde voor ieder organisme tot ten minste 1,5% van zijn jaarbegroting te komen. De flexibiliteit van onze ontwikkelings samenwerking berust nochtans alleen op het vrijwillige aandeel aan onze multilaterale hulp.

5.2 Aandachtspunten voor de bijzondere evaluatie

De bijzondere evaluatie neemt deel aan gezamenlijke evaluaties van programma's van multilaterale organismen. Verscheidene organisaties zijn echter in staat tot hoogwaardige onafhankelijke evaluatie, waardoor de evaluaties door de bilaterale donoren minder essentieel zullen worden. Meer in het bijzonder hebben de Verenigde Naties gemeenschappelijke evaluatienormen en -standaarden opgesteld voor de organisaties die actief zijn op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking en van de humanitaire hulp.

Grafiek 14 : Multilaterale hulp – Uitsplitsing per begunstigde organisatie, Gemiddelde 2000-2002



Bron : DBE op basis van gegevens DAC.