



KONINKRIJK BELGIË

Federale Overheidsdienst  
Buitenlandse Zaken,  
Buitenlandse Handel en  
Ontwikkelingssamenwerking

## Verslag van de Bijzonder Evaluator van de Ontwikkelings- samenwerking

2006 - 2008

VERSLAG VAN DE BIJZONDERE EVALUATOR VAN DE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING 2006 - 2008



KONINKRIJK BELGIË  
Federale Overheidsdienst  
Buitenlandse Zaken,  
Buitenlandse Handel en  
Ontwikkelingssamenwerking

Dienst Bijzondere Evaluatie Ontwikkelingssamenwerking

Egmont • Karmelietenstraat 15, B-1000 Brussel • + 32 2 (0)2 501 38 34 • [www.diplomatie.be](http://www.diplomatie.be) • [www.dgos.be](http://www.dgos.be) • [ses-dbe@diplobel.fed.be](mailto:ses-dbe@diplobel.fed.be)

Wettelijk depotnr: 0218/2008/49

Dienst Bijzondere Evaluatie  
Ontwikkelingssamenwerking



.be

**Verslag  
van de Bijzonder Evaluator  
van de  
Ontwikkelingssamenwerking  
2006-2008**

© FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en  
Ontwikkelingssamenwerking  
Januari 2009

Grafische vormgeving: Sandra Fernández Bernardo, Dienst  
Communicatie FOD

Drukwerk: Drukkerij FOD

**Wettelijk depot: 0218/2008/49**

Dit document is tevens beschikbaar in pdf-formaat op de websites  
[www.diplomatie.be](http://www.diplomatie.be) of [www.dgos.be](http://www.dgos.be), of bij de Dienst Bijzondere  
Evaluatie.

# DANKWOORD

*Mijn bijzondere dank gaat uit naar mijn medewerkers die hebben bijgedragen tot de totstandkoming en opmaak van dit verslag: Cecilia De Decker, Andrée François, Sofie Dirkx, Corinne Machet, Ivo Hooghe, Philippe Jottard en Jeroen De Smet.*



# INHOUDSTAFEL

<b>DANKWOORD</b> .....	<b>3</b>
<b>INHOUDSTAFEL</b> .....	<b>5</b>
<b>LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN</b> .....	<b>9</b>
<b>INLEIDING</b> .....	<b>11</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>13</b>
<b>CONTEXT EN VERWEZENLIJINGEN</b> .....	<b>17</b>
EEN VERANDERENDE CONTEXT .....	17
<i>MOD's (2000)</i> .....	18
<i>De consensus van Monterrey (2002)</i> .....	18
<i>De Verklaring van Marrakech (2004)</i> .....	18
<i>De Agenda van Parijs over de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp (2005)</i> .....	18
<i>De Actie-Agenda van Accra (2008)</i> .....	19
<i>De globale fondsen</i> .....	19
<i>De Europese Consensus en Gedragscode voor werkverdeling</i> .....	19
GEVOLGEN VOOR EVALUATIE .....	20
DE EVALUATIEFUNCTIE BINNEN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING .....	21
AFGERONDE EVALUATIES .....	22
1. <i>Eigen evaluaties</i> .....	22
2. <i>Gezamenlijke evaluaties</i> .....	23
LOPENDE EVALUATIES .....	23
EVALUATIE VINDT ZIJN PLAATS .....	24
ANDERE ACTIVITEITEN EN PROFESSIONELE NETWERKEN .....	25
<b>HOOFDSTUK 1 EVALUATIE VAN DE DIRECTE BILATERALE SAMENWERKING 1999-2005</b> .....	<b>27</b>
1.1 DIRECTE BILATERALE SAMENWERKING: EEN BALANS .....	27
1.2 VANWAAR DEZE EVALUATIE? .....	28
1.3 VASTSTELLINGEN .....	28
1.3.1 <i>Hervorming</i> .....	28
1.3.2 <i>Beleid</i> .....	29
1.3.3 <i>Projectcyclus</i> .....	29
1.3.4 <i>Fragmentering</i> .....	29
1.3.5 <i>Motivatie</i> .....	30
1.3.6 <i>Financiële controle</i> .....	30
1.3.7 <i>Evaluatie</i> .....	30
1.3.8 <i>Belgisch-international perspectief</i> .....	30
1.3.9 <i>De beginselen van harmonisatie en onderlinge afstemming (H&amp;A) zijn niet verenigbaar met de regelgeving</i> .....	30
1.3.10 <i>Nieuwe hulpinstrumenten</i> .....	31
1.4 HAALBARE VERBETERINGEN.....	31
1.4.1 <i>Verbetering en stroomlijning van de financiële controle</i> .....	31
1.4.2 <i>Strategie vs. beleid</i> .....	31
1.4.3 <i>Niches</i> .....	31
1.4.4 <i>Een flexibel beleidskader</i> .....	31
1.4.5 <i>Grotere gerichtheid op de partnerlanden</i> .....	32
1.4.6 <i>Meer delegatie van bevoegdheden naar het terrein</i> .....	32
1.4.7 <i>Afstemming van monitoring- en evaluatiesystemen</i> .....	32
1.4.8 <i>Sturing</i> .....	32
1.4.9 <i>Personeelsbeleid</i> .....	32

**HOOFDSTUK 2 EVALUATIE VAN DE PROGRAMMA'S VOOR VAKBONDSSAMENWERKING 2003-2005 ..... 33**

2.1	INTERNATIONALE VAKBONDSCONTEXT .....	33
2.2	DE BELGISCHE VAKBONDEN ALS PARTNERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING .....	33
2.3	DOELSTELLINGEN VAN DE EVALUATIE.....	33
2.4	VOORNAAMSTE VASTSTELLINGEN .....	34
2.4.1	<i>Een dubbele logica achter de programma's voor vakbondssamenwerking .....</i>	34
2.4.2	<i>Een broze methodologische structuur .....</i>	34
2.4.3	<i>De relevantie van de acties wordt onvoldoende aangetoond .....</i>	35
2.4.4	<i>Vaststellingen ter plaatse .....</i>	35
2.5	VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN .....	35
2.5.1	<i>Een gemeenschappelijke visie ontwikkelen .....</i>	35
2.5.2	<i>Een betere methodologische structuur .....</i>	35
2.5.3	<i>Contextanalyse: een noodzakelijke eerste stap .....</i>	36
2.5.4	<i>Het overlegproces en de opvolgings- en evaluatieprocedures optimaliseren .....</i>	36
2.5.5	<i>De procedures binnen de overheid optimaliseren .....</i>	36
2.6	IMPACT VAN DE EVALUATIE .....	37

**HOOFDSTUK 3 BIO: BELGISCHE INVESTERINGSMAATSCHAPPIJ VOOR ONTWIKKELINGSLANDEN ..... 39**

3.1	STIJGEND BELANG VAN EEN STERKE PRIVÉSECTOR .....	39
3.2	BIO .....	39
3.3	DOEL VAN DE EVALUATIE .....	41
3.4	BEVINDINGEN VAN DE EVALUATIE .....	41
3.5	BRUIKBAARHEID VAN DE FONDSSEN IN NAVOLGING VAN DE DOELSTELLINGEN VAN BIO ...	43
3.6	ORGANISATIE EN BELEID VAN BIO .....	44

**HOOFDSTUK 4 HUMANITAIRE HULP..... 47**

4.1	RECHTVAARDIGING .....	47
4.2	EVALUATIESCOPE .....	47
4.3	BELGISCHE HUMANITAIRE HULP: EEN BALANS .....	48
4.3.1	<i>Internationale context .....</i>	48
4.3.2	<i>Beleid en strategieën voor Belgische humanitaire hulpverlening .....</i>	49
4.3.3	<i>Organisatie en interne coördinatie .....</i>	49
4.3.4	<i>Externe coördinatie .....</i>	50
4.3.5	<i>Samenhang .....</i>	50
4.3.6	<i>Relevantie .....</i>	50
4.3.7	<i>Lokale verankering (in de sociaaleconomische context ter plaatse) .....</i>	51
4.3.8	<i>Doelmatigheid en impact .....</i>	51
4.3.9	<i>Efficiëntie .....</i>	52
4.4	AANBEVELINGEN .....	52
4.4.1	<i>De troeven van de Belgische humanitaire hulp nog meer uitspelen, met onder meer aandacht voor vergeten crisissen .....</i>	52
4.4.2	<i>Het gebrek aan samenhang inzake beleid en regelgeving ondervangen .....</i>	52
4.4.3	<i>De uitwerking en opzet van een coherent beleidskader voortzetten .....</i>	53
4.4.4	<i>De huidige complexe institutionele opzet herzien .....</i>	53
4.4.5	<i>Interne coördinatiesystemen opzetten en de delegering van verantwoordelijkheden voorzien .....</i>	53
4.4.6	<i>Een transparantere en snellere toekenning van middelen verzekeren om sneller op noodsituaties in te spelen .....</i>	53
4.4.7	<i>De huidige projectbenadering geleidelijk vervangen door een programmabenedering en andere financieringsvormen .....</i>	54
4.4.8	<i>Meer mankracht voor de humanitaire diensten, ambassades en vertegenwoordigingen .....</i>	54
4.4.9	<i>Een betere slagvaardigheid verzekeren .....</i>	54
4.4.10	<i>Meer aandacht voor resultaatopvolging .....</i>	54

<b>HOOFDSTUK 5 EVALUATIE VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN RWANDA 1995-2006.....</b>	<b>55</b>
5.1 DOEL EN SCOPE VAN DE EVALUATIE .....	55
5.2 BELEIDSKADER (1995-2006) .....	55
5.3 SAMENSTELLING VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING .....	56
5.4 VASTSTELLINGEN .....	57
5.5 BEVINDINGEN PER SECTOR.....	57
5.5.1 <i>Gezondheidssector</i> .....	57
5.5.2 <i>Justitie en rechtsorde</i> .....	58
5.5.3 <i>Plattelandsontwikkeling</i> .....	58
5.5.4 <i>Onderwijs</i> .....	59
5.5.5 <i>Privésector</i> .....	59
5.6 AANBEVELINGEN .....	60
<b>HOOFDSTUK 6 DIENST OPVOLGING EN EVALUATIE VAN DGOS (D0.2) .....</b>	<b>63</b>
6.1 VOORNAAMSTE EVALUATIES UITGEVOERD DOOR D0.2.....	63
6.1.1 <i>Evaluatie van de toegang tot basisgezondheidszorg</i> .....	63
6.1.2 <i>Evaluatie van de steun aan decentralisatie en aan lokaal bestuur</i> .....	64
6.1.3 <i>Evaluatie van de Belgische steun aan de onderwijssector</i> .....	64
6.1.4 <i>Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulpinterventies</i> .....	65
6.1.5 <i>Evaluatie van het systeem voor directe financiering van lokale NGO's</i> .....	66
6.1.6 <i>Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC</i> .....	66
<b>HOOFDSTUK 7 EVALUATIE VAN DE KWALITEIT VAN DE PRESTATIES VAN BTC 2007 .....</b>	<b>69</b>
7.1 EEN EERSTE EVALUATIE VAN DE PRESTATIES VAN BTC.....	69
7.2 DE GETOETSTE PROJECTEN.....	69
7.3 VASTSTELLINGEN: DE ROL VAN BTC .....	70
7.4 BESLUITEN EN AANBEVELINGEN .....	71
<b>HOOFDSTUK 8 GEZAMENLIJKE EVALUATIE « INSPRAAK EN REKENSCHAP » OF « VOICE &amp; ACCOUNTABILITY » .....</b>	<b>75</b>
8.1 WAT IS INSPRAAK EN WAT IS REKENSCHAP?.....	75
8.2 BELANG VAN INSPRAAK EN REKENSCHAP .....	75
8.3 RECHTVAARDIGING VAN DE EVALUATIE .....	76
8.4 VERLOOP VAN DE EVALUATIE .....	76
8.5 VOORNAAMSTE RESULTATEN VAN DE CASESTUDY IN DE DRC .....	77
8.5.1 <i>Enkele bevindingen:</i> .....	77
8.5.2 <i>Besluiten</i> .....	78
8.5.3 <i>Aanbevelingen</i> .....	78
<b>HOOFDSTUK 9 GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN DE VERKLARING VAN PARIJS (1<sup>STE</sup> FASE).....</b>	<b>81</b>
9.1 RECHTVAARDIGING .....	81
9.2 METHODOLOGIE.....	81
9.3 VOORNAAMSTE VASTSTELLINGEN .....	82
9.4 VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN .....	84
9.4.1 <i>Voor de ontvangende landen</i> .....	84
9.4.2 <i>Voor de donorlanden</i> .....	84
<b>BIJLAGE 1 MANAGEMENT RESPONSE VAN DGOS OP DE EVALUATIE VAN DE DIRECTE BILATERALE SAMENWERKING .....</b>	<b>85</b>
A 1.1 INLEIDENDE BESCHOUWINGEN .....	85
A 1.2 DERDE BEHEERSCONTRACT TUSSEN DE BELGISCHE STAAT EN BTC .....	86
A 1.3 DE VERSNIJPERING VAN DE BELGISCHE DIRECTE BILATERALE HULP.....	88
A1.4 DE NIEUWE HULPBENADERING .....	89
A1.5 HET PERSONEELSBELEID .....	90
A1.6 BELEIDSKADER.....	91
A1.7 BESLUIT .....	91



**BIJLAGE 2 MANAGEMENT RESPONSE VAN DGOS OP DE EVALUATIE VAN DE HUMANITAIRE HULP ..... 93**

A2.1	INLEIDENDE BESCHOUWINGEN .....	93
A2.2	TIEN AANBEVELINGEN IN VIJF CATEGORIEËN .....	94
1.	<i>Nood aan een allesomvattend regelgevend kader.....</i>	94
2.	<i>Consolidatie van de sterke punten van de Belgische humanitaire hulp.....</i>	95
3.	<i>Stroomlijning van de bevoegdheidsverdeling .....</i>	96
4.	<i>Betere coördinatie, grotere delegatie van bevoegdheden, programmatische benadering en nieuwe financieringsvormen .....</i>	97
5.	<i>Human Resources, capaciteitsopbouw, monitoring en evaluatie.....</i>	99
A2.3	BESLUIT.....	100

**BIJLAGE 3 TABELLEN EN GRAFIEKEN..... 101**

1.	INTERNATIONALE EN NATIONALE EVOLUTIE IN HET VOLUME VAN DE ONTWIKKELINGSHULP..	101
	<i>Grafiek 1: evolutie ODA DAC-leden .....</i>	101
	<i>Grafiek 2: vergelijking evolutie ODA DAC-leden en ODA België .....</i>	102
	<i>Grafiek 3: ODA DAC-leden in % van hun BNI .....</i>	103
2.	DE VERDELING VAN DE BELGISCHE HULP NAAR KANAAL.....	103
	<i>Grafiek 4: evolutie van de kanalen van de Belgische ODA als % van het BNI .....</i>	104
	<i>Grafiek 5: evolutie bilaterale ODA, niet-DGOS.....</i>	105
	<i>Grafiek 6: aandeel schuldkijschelding in Belgische ODA .....</i>	105
3.	GEOGRAFISCHE SPREIDING VAN DE BELGISCHE HULP .....	106
	<i>Grafiek 7: geografische verdeling van de bilaterale Belgische ODA 1.017.929.252 €.....</i>	106
	<i>Grafiek 8: bilaterale Belgische ODA: Afrika.....</i>	107
	<i>Grafiek 9: bilaterale Belgische ODA: Azië.....</i>	107
	<i>Grafiek 10: bilaterale Belgische ODA: Zuid-Amerika.....</i>	108
4.	DIRECTE VERSUS INDIRECTE HULP .....	109
	<i>Grafiek 11: geografische spreiding van de directe bilaterale ODA .....</i>	109
	<i>Grafiek 12: geografische verdeling van de indirecte bilaterale ODA .....</i>	110

# LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ABOS	Algemeen Bestuur Ontwikkelingssamenwerking
ABVV-FGTB	Socialistische vakbond
ACLBV	Liberale vakbond
ACV-CSC	Christelijke vakbond
APEFE	Association pour la Promotion de l'Éducation en de la Formation à l'étranger
AZG	Artsen Zonder Grenzen
B-FAST	Belgian First Aid and Support Team
BIO	Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
BIS	Beweging voor Internationale Solidariteit
BMI	Belgische Maatschappij voor Internationale Investerings
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Duitsland)
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BOF	Belgisch Overlevingsfonds
BTC	Belgische Technische Cooperatie
CERF	Central Emergency Response Fund (UN)
CHK	Centre hospitalier universitaire, Kigali
DAC	Development Assistance Committee van de OESO
DACH-Gruppe	Groep van de Duitstalige evaluatoren
DBE	Dienst Bijzondere Evaluatie
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DFID	Department for International Development (UK)
DGB	Directie-Generaal Bilaterale Zaken
DGE	Directie-Generaal Europese Zaken en Coördinatie
DGM	Directie-Generaal Multilaterale Zaken en Mondialisering
DGOS	Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking
DRC	Democratische Republiek Congo
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid Office
EUHES	European Union Heads of Evaluation Services
FINEXPO	Comité voor financiële steun aan de export (FOD BZ)
FOD	Federale Overheidsdienst
GEF	Global Environment Facility
GHD	Good Humanitarian Donorship
GLOS	Gemengde Lokale Overlegstructuur
GPR	Corporate Policy Project Rating
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
ICRC	International Committee for the Red Cross
IIAV	Instituut voor Internationale Arbeidersvorming
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (Nederland)
ISP	Indicatief Samenwerkingsprogramma
ISVI	Internationaal Syndicaal Vormingsinstituut
IVVV	Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen

KMO	Kleine en Middelgrote Ondernemingen
m.b.t.	met betrekking tot
MAE	Ministère des Affaires étrangères (Frankrijk)
MINISANTE	Ministerie van Volksgezondheid
MOD	Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen
MOPAN	Multilateral Organization Performance Assessment Network
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN)
ODA	Official Development Aid
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
ONDD	Office National du Dueroire – Nationale Delcrederedienst
P&O	Personeel en Organisatie
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RHR	Revision of Humanitarian Response
RvB	Raad van Bestuur
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SMART	Specific, Measurable, Acceptable, Realistic, Time-bound
SWAP	Sector Wide Approach
SWEP	Société wallonne d'évaluation et de prospective
SWOT	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats
TA	Technische assistentie
UNDG	United Nations Development Group
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Fund
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
VEP	Vlaams Evaluatieplatform
VVOB	Vlaamse Vereniging voor Ontwikkelingssamenwerking en Technische Bijstand
WVA	Wereldverbond van de arbeid

# INLEIDING

In sommige van de minst ontwikkelde landen wordt een forse bevolkingsgroei verwacht. Van 2005 tot 2050 zou het aantal inwoners minstens verdrievoudigen in Afghanistan, Burkina Faso, Burundi, Congo, Guinee-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Oeganda, de Democratische Republiek Congo (DRC), de Democratische Republiek Oost-Timor en Tsjaad. Vijf partners van de Belgische ontwikkelingssamenwerking zullen die uitdaging het hoofd moeten zien te bieden<sup>1</sup>.

Binnen het perspectief van ontwikkelingssamenwerking begint 2050 morgen al. Ervaring leert ons dat ontwikkelingssamenwerking ook in 2050 nog steeds onmisbaar zal zijn. Sommige landen zullen tegen dan ongetwijfeld voldoende middelen vergaard hebben om hun ontwikkeling en die van hun bevolking te verzekeren; andere zullen blijven kampen met structurele tekorten en zullen nood hebben aan langetermijnhulp. Dat laatste zal zeer waarschijnlijk opgaan voor de meeste landen in het Sahelgebied. Bovendien zullen een vijftigtal landen, met een totale bevolking van bijna één miljard inwoners, erop blijven achteruitgaan, ondanks jarenlange ontwikkelingshulp; hun inwoners zullen worden geconfronteerd met immense problemen, waaronder herhaalde natuurrampen, eindeloze conflicten, de ongecontroleerde ontginning van grondstoffen, corruptie op grote schaal en politieke instabiliteit.<sup>2</sup>

Dergelijke problemen nopen de ontwikkelingssamenwerking ertoe in de partnerlanden verbintenissen op lange termijn aan te gaan en voldoende flexibiliteit en vindingrijkheid aan de dag te leggen om zich aan deze veranderende omgeving aan te passen. Het doel van evaluatie is dan om bij te dragen tot het kapitaliseren van de ervaring m.b.t. ontwikkelingssamenwerking. Deze evaluatie analyseert zowel successen als mislukkingen zodat fouten uit het verleden in de toekomst worden vermeden. Bovendien willen we vanuit de ervaringen uit het verleden lessen trekken en oplossingen aanreiken voor morgen.

---

<sup>1</sup> Nations Unies, Affaires économiques et sociales, Perspectives démographiques mondiales, La Révision de 2004, Nations Unies • New York, 2005

<sup>2</sup> Paul Collier, *The Bottom Billion*, Oxford University Press, 2007



# SAMENVATTING

Wat leren we uit onze evaluaties?

De Dienst Bijzondere Evaluatie werd in 2004 in het leven geroepen. Sindsdien voerde deze dienst tal van evaluaties uit, waaronder strategische landenevaluaties (in Boliviaïë, in Rwanda), institutionele evaluaties (directe bilaterale samenwerking, BIO, de Wet van 1999) en evaluaties van instrumenten (humanitaire hulp, vakbondssamenwerking, schuldverlichtingen). De Dienst Bijzondere Evaluatie voerde bovendien evaluaties uit in samenwerking met de interne evaluatiedienst (over de kwaliteit van de prestaties van BTC), met andere donoren (over begrotingssteun, burgerparticipatie en rekenschap van bestuurders, de Verklaring van Parijs). De Dienst coördineert daarnaast gezamenlijke evaluaties waaraan verschillende donoren deelnemen (in Niger, over conflictpreventie). Tot slot kwam de Dienst ook tegemoet aan de verzoeken van buitenlandse collega's en werden peer reviews van hun evaluatiefunctie op touw gezet (het Franse MAE, het Duitse BMZ, het Wereldmilieufonds-GEF<sup>3</sup>).

Voorts volgt de Dienst Bijzondere Evaluatie de activiteiten van de interne evaluatiedienst van DGOS en van verscheidene buitenlandse diensten van nabij op.

In zijn hoedanigheid van vice-voorzitter van het Evaluatienetwerk van het DAC draagt de Bijzonder Evaluator rechtstreeks bij tot de debatten die momenteel de gemeenschap van evaluatoren in de ban houden: hoe kunnen we beter samenwerken met het oog op de uitvoering van de Verklaring van Parijs en de Accra Agenda voor Actie; hoe kunnen we de partnerlanden nauwer betrekken bij de evaluatie van de ontwikkelingshulp?

Als lid van het Netwerk van hoofden van evaluatiediensten van de Europese Unie (EUHES) en van de Groep van evaluatoren van de Duitstalige landen (DACH-Gruppe) draagt de Bijzonder Evaluator bij tot het gezamenlijke streven naar doelgerichte hulp dankzij kwaliteitsevaluaties.

Nu het parlement een herziening van de Wet van 25 mei 1999 plant, lijkt het ons nuttig om kort de voornaamste lessen die we uit onze evaluaties konden trekken op een rijtje te zetten. Het verslag dat volgt belicht ruimer de vaststellingen, conclusies en aanbevelingen van verscheidene evaluaties. We nodigen u uit om er kennis van te nemen, waarbij u echter de volgende overwegingen in aanmerking neemt.

Ontwikkelingssamenwerking is een werk van lange adem: de minst ontwikkelde landen zullen er pas na één of zelfs twee generaties de vruchten van plukken (evaluatie Boliviaïë)<sup>4</sup>. Ontwikkelingssamenwerking drijft dan ook op een overheid die in staat is beleidsstrategieën op lange

---

<sup>3</sup> Global Environment Facility

<sup>4</sup> Zie verslag 2005.

termijn voor te stellen (evaluatie directe bilaterale samenwerking). In die zin werd reeds flink wat vooruitgang geboekt. Dankzij de samenwerking tussen DGOS en BTC verloopt de gouvernementele samenwerking merkkelijk vlotter dan voorheen.

De Belgische ontwikkelingssamenwerking wordt op prijs gesteld omwille van haar nauwe betrokkenheid op het terrein (zie ook evaluaties Boliviaë en Rwanda). De Belgische ontwikkelingssamenwerking is echter te versnipperd:

- bij haar deelname aan de beleidsdialoog wordt niet systematisch voordeel gehaald uit de lessen die uit de ervaringen op het terrein kunnen worden getrokken;
- interventiesectoren genieten niet noodzakelijk van de ervaring opgedaan in andere sectoren (evaluaties Boliviaë en Rwanda).

Wanneer verschillende Belgische actoren – die al dan niet worden aangestuurd door de overheid – op dezelfde sectoren inwerken (bijvoorbeeld: gezondheid, plattelandsontwikkeling, opleiding) in een land of in een bepaald gebied, dan moet de onderlinge coördinatie worden versterkt. Op het vlak van gezondheid wordt er vandaag duidelijk vooruitgang geboekt (evaluaties Rwanda en Boliviaë).

Ontwikkelingssamenwerking wordt een gezamenlijk project van zowel donoren als ontvangende landen (zie evaluatie van de Verklaring van Parijs en de Accra Agenda). De ontvangende landen nemen geleidelijk meer verantwoordelijkheid en gaan meer het voortouw nemen. Dat is vandaag nog lang niet het geval, maar sommige landen zijn alvast op de goede weg. Het zijn die landen die erin slagen de strategieën van de hulpactoren beter op elkaar en op hun ontwikkelingsprioriteiten af te stemmen.

De nieuwe hulpstructuur vraagt om hulp die voorspelbaar is in volume en in tijd, evenals flexibele antwoorden op een veranderlijke context. Op het vlak van regelgeving moeten dan aangepaste instrumenten worden ontwikkeld: verbintenissen over meerdere jaren die een betere voorspelbaarheid van de hulp beogen, plus gedecentraliseerde bevoegdheden, mét budget, die de inschakeling bevorderen in een samenwerking die door het ontvangende land en in coördinatie met de verschillende donoren werd uitgestippeld.

In een globaliserende context waarin de Belgische ontwikkelingssamenwerking één schakel is in de keten van samenwerkingsorganen, spelen interne institutionele hinderpalen een al te grote rol, zoals ook uit onze evaluaties blijkt:

- De directe bilaterale samenwerking werd gemarginaliseerd wat volume - en dus belang - betreft en het is pas sinds 2005 dat we daarin een kentering zien;
- De humanitaire hulp lijdt onder een al te complexe institutionele opzet en is dus gebaat bij een snelle vereenvoudiging;
- BIO gaat een groeifase in en vereist enerzijds een afgeslankte RvB met degelijke technische competenties en anderzijds de overheveling van beheer- en beslissingsbevoegdheden naar een directieraad. Het aantal bestuurders werd daarentegen in 2006 nog

uitgebreid en de RvB is gekant tegen enige vorm van bevoegdheidsoverdracht;

- De institutionele opzet waarbij DGOS niet vertegenwoordigd is in de RvB van BTC noch in die van BIO is achterhaald en bevordert geenszins de coherentie van onze ontwikkelingssamenwerking.

Dit stond lange tijd de implementering van strategieën voor ontwikkelingssamenwerking in de weg.

De ontwikkelingssamenwerking – al dan niet aangestuurd door de overheid – moet zich afvragen welke toegevoegde waarde iedere interventie aan de eindbegunstigden biedt. Deze bevraging beperkt zich al te vaak tot de partnerorganisaties (o.m. evaluatie van de vakbondssamenwerking). Vaak ontbreekt een duidelijke en meetbare omschrijving van de doelstellingen die binnen een bepaalde tijdspanne moeten worden verwezenlijkt en de controle-instrumenten staan nog niet helemaal op punt.

In heel wat ontvangende landen is ontwikkelingshulp geen kernprioriteit van de overheid (evaluatie van de Verklaring van Parijs).

Dat onderstreept nog maar eens het belang van de steun die aan burgerorganisaties wordt verleend, van een versterkte participatie en rekenschapsplicht van bestuurders. Politiek neemt in het kader van ontwikkelingssamenwerking onvermijdelijk een centrale plaats in (evaluatie Voice & Accountability en Verklaring van Parijs).

De beleidsdialoog en aandacht voor de context zijn van wezenlijk belang bij de keuze van hulpinstrumenten voor de programma's die ontwikkelingssamenwerking opzet.





# CONTEXT EN VERWEZENLIJKINGEN

## Een veranderende context

Nauwelijks tien jaar geleden werd ontwikkelings samenwerking in de publieke opinie en door tal van actoren nog vaak als een domein op zich gezien. Rekeneenheid was het project, hoofdactor was de donor en de motivatie was solidariteit. Hulp was synoniem met ontwikkeling en actie verdrong resultaat.

De evaluaties peilden naar de technische aspecten van de realisaties en maar zelden naar hun nut en uitwerking. Er werd nagegaan of de geplande realisaties al dan niet strookten met het opzet. De evaluaties waren het werk van individuele agentschappen voor ontwikkelings samenwerking.

In aansluiting op de SAP's en HIPC-initiatieven werd bij de evaluatie rekening gehouden met de beleidsvoorwaarden: er werd nagegaan of de overheden van de partnerlanden de voorwaarden al dan niet naleefden. Bedoeling was om voldoende druk uit te oefenen op de partnerlanden opdat de overeengekomen voorwaarden ook daadwerkelijk zouden worden vervuld. Het gevolg was echter dat de beleidsdialog moeizamer verliep en de hulpstromen werden ondermijnd.

Naar het einde van de jaren 1990 toe gaf de internationale hulpverlening deze illusies op. De hulpgemeenschap aanvaardde dat de rol van ontwikkelings samenwerking in de ontwikkeling van de partnerlanden niet helemaal duidelijk is. Wel weten we dat de landen waar de grootste successen werden geboekt in de algehele terugdringing van armoede dit doel verwezenlijkten dankzij economische ontwikkeling, wat op zich niets te maken heeft met ontwikkelingshulp. Niet alleen zorgde de hulp niet voor ontwikkeling, bovendien kon deze ook geen sociale rechtvaardigheid afdwingen. Over het algemeen (met de uitzondering van India en China) bleef het armoedeverminderingseffect zeer gering, ook al werd hier en daar wel vooruitgang geboekt. Het is duidelijk dat systemische aspecten die het hulpkader overstijgen hierin een beslissende rol spelen.

Als antwoord op die vaststelling schoof de donorgemeenschap een aantal hypothesen naar voren die sindsdien het kader vormen voor ontwikkelings samenwerking.

De analyse die werd uitgevoerd door de ontwikkelingsbanken en bilaterale donoren wijt het gebrek aan vooruitgang op het vlak van armoedevermindering en een evenwichtigere verdeling van de rijkdom – naast de ontoereikende groei – aan 5 hoofdfunctiestoornissen:

- **De gebrekkige coördinatie** van de programma's van de donoren, die de voorkeur geven aan individuele overeenkomsten met de overheden van de partnerlanden, waardoor er te weinig coherentie is en de middelen niet optimaal worden toegekend en ingezet;

- **Een te eenzijdige beleidsdialoog:** deze dialoog verloopt asymmetrisch en de prioriteiten worden al te vaak opgedrongen door de donoren die een eigen beleids- en economische agenda nastreven;
- **Onvoldoende coherentiebeheer:** er wordt te weinig belang gehecht aan ontwikkeling in haar geheel, met onder meer humanitaire acties, ontwikkelingshulpinterventies, economische hulp en markttoegang;
- **Te krappe ontwikkelingsfinanciering:** de huidige beschikbare middelen volstaan niet om de kloof tussen noord en zuid op duurzame wijze te dichten en een algehele verbetering te bewerkstelligen;
- **Te weinig totaalinitiatieven:** om de meest nijpende problemen uit de weg te ruimen, met name de belangrijkste hinderpalen die ontwikkeling in de weg staan, is het aangewezen "fasttrack"-processen op te starten waarvoor voldoende middelen worden uitgetrokken.

Deze vaststellingen hebben geleid tot een aantal initiatieven die de ontwikkelingssamenwerking vandaag vorm geven.

#### MOD's (2000)

De Millenniumverklaring en MOD's (Millenniumontwikkelingsdoelstellingen) zijn belangrijke richtsnoeren voor de hervorming van de hulp. De internationale gemeenschap schaart zich unaniem achter deze doelstellingen en wil deze binnen een korte tijdsperiode – tegen 2015 – op basis van een concrete agenda verwezenlijken, met een strenge monitoring van alle actoren.

#### De consensus van Monterrey (2002)

De consensus heeft voornamelijk betrekking op de uitbreiding van het hulpvolume, waarbij echter geen cijfers voorhanden zijn omtrent de kritieke massa nodig om de ontwikkeling van de partnerlanden – elk apart of samen – te garanderen.

#### De Verklaring van Marrakech (2004)

De donorgemeenschap werkte een resultaatgericht beheerprogramma uit met onder meer:

- een beleidsdialoog die eerder de resultaten dan de processen in vraag stelt;
- opvolgsystemen met resultaatindicatoren;
- verwerking van resultaten voor het bijsturen van de interventies en als beslissingsondersteuning;
- implementering van eenvoudige maatregelen en de opmaak van overzichtelijke, bondige verslagen.

#### De Agenda van Parijs over de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp (2005)

De Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp gaat uit van de hypothese dat een betere coördinatie en harmonisatie de impact van de hulp zal vergroten en de

transactiekosten zal verminderen. De Verklaring van Parijs steunt op de volgende beginselen:

- **Ownership/eigenaarschap:** De ontwikkelingsprioriteiten moeten door het partnerland worden bepaald. Deze prioriteiten vormen samen een kader dat berust op een consensus tussen de overheden van de partnerlanden, hun burgers en de donoren. Deze consensus is het resultaat van een beleidsdialoog.
- **Afstemming:** De donoren stemmen hun strategieën af op de prioriteiten van het partnerland.
- **Harmonisatie:** De donoren streven zo transparant mogelijke projecten en programma's na. Het aantal projecten dat buiten de overheidsbegroting om wordt gefinancierd, neemt af. Een betere coördinatie en taakverdeling zorgen voor minder transactiekosten en een grotere doeltreffendheid en efficiëntie.
- **Resultaatgericht beheer:** Het succes van de ontwikkelingssamenwerking wordt gemeten aan de hand van de resultaten.
- **Wederzijdse verantwoording:** Donoren en ontvangende landen leggen aan elkaar verantwoording af over de resultaten van hun ontwikkelingsinspanningen.

#### De Actie-Agenda van Accra (2008)

Deze agenda werd op 4 september 2008 door het High-Level Forum in Accra goedgekeurd en beoogt een versnelde en verdiepte uitvoering van de Verklaring van Parijs. De resultaten van twee opvolg- en evaluatiecycli van de Verklaring van Parijs werden daarbij in aanmerking genomen (zie verder in hoofdstuk 8). We onderscheiden drie belangrijke uitdagingen: 1) de partnerlanden moeten zich de voordelen van de hulp meer eigen maken en de overheden van de ontwikkelingslanden moeten hun parlementen en burgers betrekken bij de uitwerking en uitvoering van het ontwikkelingsbeleid; 2) de donoren moeten versnippering van de hulp afblokken en partnerships uitbouwen om armoede gerichter te bestrijden; 3) de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp is de gedeelde verantwoordelijkheid van donoren en ontvangende landen. Deze beginselen zouden ook een uitwerking moeten hebben op het vlak van evaluatie: tegen 2010 moet de helft van de opdrachten in de partnerlanden een gezamenlijke inspanning zijn en moet ook 66% van de studies gezamenlijk worden uitgevoerd.

#### De globale fondsen

Met het oog op zichtbare en snelle resultaten (quick wins) werden verscheidene globale fondsen in het leven geroepen, die over flink wat middelen beschikken. Hoewel deze fondsen duidelijk meer geld laten doorstromen naar ontwikkeling (consensus van Monterrey) sluiten ze niet helemaal aan bij de Verklaring van Parijs. Ze beïnvloeden de nationale systemen van de partnerlanden op duurzame wijze, maar werken parallel, buiten het kader voor afstemming en harmonisatie om.

#### De Europese Consensus en Gedragscode voor werkverdeling

De Consensus mikt op een betere coördinatie en complementariteit tussen EU-donoren in hun relaties met de partnerlanden. Armoede wordt hier gezien als een domein met verschillende dimensies. Daarbij

worden negen prioritaire sectoren afgebakend. Democratie, goed bestuur en mensenrechten worden als transversale thema's beschouwd. Om de doeltreffendheid van de hulp te vergroten, streeft de Gedragscode naar een beperking van het aantal sectoren voor iedere Europese donor en een correcte taakverdeling tussen donoren.

## **Gevolgen voor evaluatie**

Terwijl het hulpvolume verder uitdeint, stelt de publieke opinie in het noorden zich meer vragen bij de impact van de hulp. De publieke opinie en parlementen vragen om meer verantwoording en transparantie en kunnen niet langer worden gesust met succesverhalen. Er wordt gepeild naar de impact van de globale hulp en het aandeel van de (Belgische) ontwikkelingshulp in die globale hulpinspanningen.

Een dergelijke peiling wordt bemoeilijkt door de volgende elementen:

- het grote aantal actoren van de ontwikkelingssamenwerking die draaien op overheidsmiddelen (vandaag ook 'aid industry' genoemd);
- de verscheidenheid van instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking verhindert zinvolle veralgemeningen;
- Het is gemakkelijker verslag uit te brengen over de resultaten van het project dan de impact van complexe programma's of begrotingshulp aan te tonen. Methodologisch is het nog moeilijk om dergelijke interventies degelijk en betrouwbaar te evalueren;
- projectevaluatie veronderstelt dat er van bij de planning rekening wordt gehouden met baselines, impacthypotesen, bruikbaarheids- en impactindicatoren;
- de evaluatie van gecoördineerde programma's moet de algemene impact op aannemelijke wijze aantonen. Daartoe wordt gebruik gemaakt van opvolgingsmechanismen;
- de evaluaties die betrekking hebben op de ontwikkeling van een partnerland dienen rekening te houden met de beleidsdialoog en moeten betrouwbare indicatoren identificeren;
- voor meting van de multilaterale bijdragen worden verscheidene mechanismen opgezet, met name peer reviews<sup>5</sup> en MOPAN<sup>6</sup>.

De globale inspanningen worden getoetst aan de hand van gezamenlijke evaluaties. Deze gezamenlijke evaluaties leveren schaalvoordelen op, waardoor er meer ruimte is voor het uitdiepen van bepaalde aspecten. Ze betekenen bovendien een fikse besparing voor het partnerland. Het gaat hier evenwel om een complex proces van

---

<sup>5</sup> Evaluatiedeskundigen van de bilaterale en multilaterale agentschappen werken samen met adviseurs om de onafhankelijkheid en vakkundigheid van de evaluatiediensten van multilaterale organisaties te beoordelen. De Dienst Bijzondere Evaluatie coördineert momenteel een peer review m.b.t. de evaluatiefunctie van de Global Environment Facility.

<sup>6</sup> MOPAN: Multilateral Organization Performance Assessment Network. Het betreft een netwerk van gelijkgezinde donorlanden die samen ieder jaar een interne peiling uitvoeren m.b.t. de multilaterale partneractiviteiten in de ontwikkelingslanden (partnerships met de overheden van de landen, met burgers en andere bilaterale en multilaterale ontwikkelingsinstellingen).

lange adem, waarvan de resultaten en lessen enkel onrechtstreeks naar de belanghebbende personen en diensten doorsijpelen. Vermits zij niet deelnamen aan het proces tonen ze ook minder interesse in de lessen die uit dergelijke evaluaties kunnen worden getrokken. Hun nut wordt zo afgevlakt, tenzij een flinke communicatie-inspanning wordt geleverd.

Bij gezamenlijke evaluaties beogen de evaluatiediensten niet meteen het opsporen van oorzakelijke verbanden tussen het nut en de impact van de interventies van hun agentschap en een vastgestelde verandering. Wel peilen ze naar de bijdrage tot de ontwikkeling van een land. De evaluatie spitst zich eerder toe op de geslaagde verwezenlijking van de MOD's van een land of op de menselijke ontwikkelingsindex eerder dan op het succes van het programma of project. De evaluatie besteedt meer aandacht aan ontwikkeling en minder aan de eigenlijke realisaties van de hulp.

De gemeenschap van evaluatoren leverde grote inspanningen met het oog op het eenvormig maken van de evaluatiekwaliteitsnormen. Dit is een absolute voorwaarde voor samenwerken. De DAC-normen doen momenteel dienst als gemeenschappelijk kader voor de uitvoering van evaluaties. Dat maakt deel uit van het harmonisatiestreven.

De volgende stap is dan om de evaluatoren in het zuiden als volwaardige partners bij de evaluatie te betrekken. Hoewel de DAC-normen steunen op een consensus van de noordelijke landen moet er worden gestreefd naar één taal, verstaanbaar voor alle partners, zodat ook de partners uit het zuiden zich bij de evaluaties betrokken voelen. Dit blijkt geen sinecure in die landen waar de overheid niet vertrouwd is met externe en onafhankelijke controle. De zuidelijke landen verwijten ons bovendien dat we de evaluaties laten uitvoeren door consultants met een 'noordelijke' zienswijze, die niet strookt met die van het zuiden. Op termijn zal in de partnerlanden waarschijnlijk een evaluatiefunctie uitgroeien aan de hand waarvan kan worden nagegaan of en hoe de ontwikkelingshulp bijdraagt tot hun ontwikkeling en die van hun bevolking.

## **De evaluatiefunctie binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking.**

Tijdens de periode 2006-2008 is de evaluatiefunctie in de Belgische ontwikkelingssamenwerking goed ingeburgerd geraakt. Er werd gevolg gegeven aan de bemerkingen die bij de DAC-Peer Review van 2005 werden geformuleerd. Eén van de aanbevelingen in het verslag was met name om de ontwikkeling van evaluatie-instrumenten te versnellen, evenals de ontwikkeling van adequate hulpmiddelen voor de terugkoppeling en kapitalisering van de lessen die uit de evaluaties werden getrokken. Ook werd aanbevolen om de rol die de verschillende actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking vervullen m.b.t. evaluatie te verduidelijken: het respectieve takenpakket van de Dienst Bijzondere Evaluatie en van de Dienst Opvolging en Evaluatie van DGOS (D.02), maar ook van DGOS en BTC moest worden toegelicht. Het verslag van de Peer Review stelde ook de uitwerking voor van een strategisch meerjarenplan voor evaluatie, om zo de nuttige toepassing

van de evaluaties door de actoren van de ontwikkelingssamenwerking te bevorderen. Dit proces is momenteel aan de gang. De twee evaluatiediensten zetten samen een gemeenschappelijke programmering op. Een andere aanbeveling betrof de verdere implementering van adequate instrumenten voor een resultaatgericht beheer. Ook dit proces is momenteel aan de gang.

De DBE en D0.2 zijn twee takken van de evaluatiefunctie binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Beide diensten werken volgens de DAC-principes voor de evaluatie en de DAC-normen voor de kwaliteit van evaluaties.

D0.2 heeft een dubbele opdracht: de dienst evaluaert het werk van DGD en voert sector- en thematische evaluaties uit zoals voorzien in de Wet van 1999. Verder heeft hij een pedagogische functie waarbij hij bij de overige diensten van DGD resultaat gericht beheer en kwalitatief hoogstaande evaluaties bevordert.

De DBE evalueert het ontwikkelingsbeleid met de partnerlanden, hij voert institutionele evaluaties uit en ook evaluaties waarvoor een uitgesproken onafhankelijkheid vereist is. Hij evalueert ook de overheidshulp die niet door DGD besteed wordt.

De DBE coördineert de internationale relaties m.b.t. evaluaties en betreft regelmatig D0.2 hierbij. Hij bouwt partnerrelaties uit met de evaluatiediensten van andere bi- of multilaterale donoren met het oog op gemeenschappelijke evaluaties. Van geval tot geval neemt hij de leiding van dergelijke evaluaties of neemt hij eraan deel onder leiding van een andere donor.

De evaluaties van de DBE en die van D0.2 staan op de website van de FOD BZ, respectievelijk DGD.

Bij de tussentijdse herziening in mei 2008 werd alvast een beter gebruik van de evaluaties binnen DGOS vastgesteld: de directie formuleert voortaan voor de meeste evaluaties een « management response ». Dit is een belangrijke stap in de richting van een nuttigere toepassing van de evaluatieresultaten, die moet bijdragen tot een Belgische ontwikkelingssamenwerking die zich resoluut toespitst op de beoogde resultaten.

## **Afgeronde evaluaties**

De Dienst Bijzondere Evaluatie voerde eigen evaluaties uit en nam deel aan gezamenlijke evaluaties.

### 1. Eigen evaluaties

Directie bilaterale samenwerking 1999-2005

Humanitaire hulp

BIO

De Belgische samenwerking met Rwanda

Studie van de rol en de functies van koepels en federaties van ngo's in België

Evaluatie van de Wet van 25 mei 1999 over de internationale samenwerking.

De eerste vier evaluaties worden in dit verslag verder uitgediept in een afzonderlijk hoofdstuk. De evaluatie van de Wet van 1999 maakte reeds het voorwerp uit van een communicatie naar het Parlement toe en wordt hier niet hernomen.

## 2. Gezamenlijke evaluaties

- 3 C's: een pakket van zes evaluaties waarin wordt nagegaan in welke mate de beginselen van coördinatie, complementariteit en coherentie, zoals voorgeschreven in het Verdrag van Maastricht van 1992, door de Commissie en de lidstaten worden ingebouwd in hun ontwikkelingssamenwerkingbeleid.
- Evaluatie van het Verklaring van Parijs, eerste fase.
- Voice & Accountability – inspraak en rekenschap.

De laatste twee evaluaties worden in dit verslag verder uitgediept in een afzonderlijk hoofdstuk. De 3C-evaluatie werd Cal besproken in het vorige verslag van de Bijzonder Evaluator.

In 2007 en 2008 nam de Dienst Bijzondere Evaluatie deel aan de evaluatie van BTC, gecoördineerd door de Dienst Opvolging en Evaluatie van DGOS.

In 2008 evalueerde de Dienst Bijzondere Evaluatie de Wet van 25 mei 1999. Deze evaluatie wordt uiteengezet in een afzonderlijk verslag.

## **Lopende evaluaties**

De Dienst Bijzondere Evaluatie voert momenteel de volgende evaluaties uit:

- Schuldverlichtingen en schuldkwijtscheldingen
- Capaciteitsopbouw van de partners in het Zuiden, in de programma's van ngo's
- FINEXPO

De Dienst Bijzondere Evaluaties coördineert bovendien drie gezamenlijke evaluaties:

- De interventies inzake conflictpreventie en vredesopbouw in de DRC. Het DAC-netwerk voor conflictpreventie en vredehandhaving en het evaluatienetwerk werkten samen een gids uit voor evaluatie in conflictsituaties. De Dienst Bijzondere Evaluatie coördineert een evaluatie in het oosten van Congo, waar ook de evaluatiediensten van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken (IOB), van de Britse ontwikkelingssamenwerking (DFID), de Duitse ontwikkelingssamenwerking (BMZ), van UNIFEM, UNDP, UNICEF, UNFPA en OHCHR deelnemen. Een dertigtal interventies die door deze verschillende donoren worden aangestuurd, zullen worden getoetst op hun relevantie en hun doeltreffendheid in de conflictcontext. De evaluatie betreft interventies tegen seksueel geweld, ten gunste van kindsoldaten en met betrekking tot de ongecontroleerde ontginning van natuurlijke rijkdommen.



Omwillen van het verergeren van het conflict in het oosten van de DRC werd de evaluatie uitgesteld en zal deze hernomen worden wanneer de toestand ter plaatse dat toelaat.

- De evaluatie van de coöperatie met Niger, op haar beurt, wordt in samenwerking met de Franse, Luxemburgse en Deense evaluatiediensten en die van EuropAid uitgevoerd en gecoördineerd door de Dienst Bijzondere Evaluatie. Aan de hand van deze evaluatie wordt nagegaan in welke mate en in welke sectoren of voor welke thema's de vijf donoren die aan de evaluatie deelnemen hun programma's afstemmen op de prioriteiten van Niger en deze onderling coördineren en met welk resultaat.
- De Peer Review van de evaluatiefunctie van het GEF is het resultaat van een samenwerking tussen bilaterale en multilaterale organen m.b.t. evaluatiekwaliteit. De Dienst Bijzondere Evaluatie werd door de evaluatiedienst van het GEF aangezocht om een onderzoek te coördineren dat de onafhankelijkheid, de geloofwaardigheid en het nut van de evaluaties die door deze laatste worden uitgevoerd, wil nagaan. Om dit onderzoek tot een goed eind te brengen, stelde de Dienst Bijzondere Evaluatie een internationaal panel van evaluatieprofessionals samen.

## Evaluatie vindt zijn plaats

Globaal genomen worden de evaluatie-initiatieven goed onthaald. De Belgische actoren nemen een correcte houding aan tegenover evaluatieteams. Ze geven toegang tot de relevante documentatie en helpen bij het beleggen van gesprekken met informateurs zowel binnen als buiten hun dienst. In de regel staan hiërarchische oversten individuele gesprekken met hun ondergeschikten niet in de weg. Op vier jaar tijd, zijn ons twee gevallen gemeld waarbij deze elementaire evaluatieregels niet gerespecteerd werden. Met deze ervaring staan we vandaag steviger in onze eis face to face gesprekken niet te belemmeren wanneer de evaluatoren hierom vragen.

De eerste evaluaties van de DBE hebben geleden onder het gebrek aan evaluatiecultuur binnen de diensten van de ontwikkelingssamenwerking en hebben meer defensieve dan constructieve reacties opgeroepen. Deze houding verandert echter in de positieve zin.

Met de evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking in Bolivia die we in 2005 afgewerkt hebben, kregen we alleen reacties op het proces, niet op de inhoud. De attitude bestond erin de evaluatoren in diskrediet te brengen door kleine materiële vergissingen aan te prikken en daaruit af te leiden dat ze niets van de zaak begrepen hadden. Nochtans stelde de evaluatie op een uitgebreide documentatie en op meer dan 250 individuele interviews. We hebben gefaald in ons opzet DGD aan te zetten uit die evaluatie nieuwe inzichten te halen, terwijl er lessen bij waren die ook op andere landen van toepassing waren. De huidige attaché vond het verslag wel nuttig.

De evaluatie van de vakbondscoöperatie die in 2007 afgewerkt is, stootte op een zeer afwijzende reactie, onder meer van een vakbondsorganisatie. Ook hier zijn nuttige lessen voor een betere aanpak van de vakbondssamenwerking niet doorgedrongen.

De evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking die een gevoelig onderwerp aanpakte, kende een ideale timing. Ze was net klaar toen een nieuwe directeur-generaal op DGD aantrad. Dank zij deze gunstige omstandigheid, heeft de evaluatie bijgedragen tot de reorganisatie binnen DGD en tot het glad strijken van de plooiën in de relatie tussen DGD en BTC. Het feit dat er voor de begeleiding van de evaluatie, naast een technisch comité ook een beleidscomité opgericht was, heeft de toe-eigening van de evaluatie door de betrokken partijen bevorderd, ondanks enkele moeilijk te slikken graten.

Wanneer een evaluatie aan gevestigde belangen raakt, zoals de organisatie van de humanitaire hulp of de Raad van Bestuur van BIO, wordt het verslag ervan gemakkelijk terzijde geschoven.

Het managementplan van de directie van DGD ziet een geschreven antwoord voor op alle evaluaties waar zij bij betrokken is. Zo hebben we van DGD een goed antwoord ontvangen op de evaluatie van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking en op die van de humanitaire hulp. Het antwoord van BTC op de evaluatie van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking ging aan de conclusies en aanbevelingen voorbij. BIO schreef een goed antwoord op haar evaluatie. Het gemeenschappelijk antwoord van DGD en BTC op de evaluatie van de coöperatie met Rwanda uitte kritiek op de vorm maar ontweek de inhoud van het verslag.

## **Andere activiteiten en professionele netwerken**

Op 27 november 2006 organiseerde de Dienst Bijzondere Evaluatie in de senaat, in samenwerking met BTC en DGOS, een seminarie over begrotingssteun.

Sinds 2006 is de Bijzonder Evaluator ook vice-voorzitter van het evaluatienetwerk van DAC.

Hij is lid van het EUHES-netwerk van hoofden van evaluatiediensten van de ontwikkelingssamenwerking van de EU-lidstaten en die van EuropAid.

Hij is bovendien lid van het DACH-netwerk van Duitstalige evaluatieprofessionals.

De Dienst Bijzondere Evaluatie maakt deel uit van SWEP, Société wallonne d'évaluation et de prospective, en van VEP, Vlaams Evaluatieplatform.



# HOOFDSTUK 1

## EVALUATIE VAN DE DIRECTE BILATERALE SAMENWERKING

### 1999-2005<sup>7</sup>

#### 1.1 Directe bilaterale samenwerking: een balans

De directe bilaterale samenwerking werd de voorbije jaren uitvoerig getoetst en geëvalueerd. Van alle hulpvormen is dit de hulp waarbij de Belgische staat het nauwst betrokken is: het betreft een samenwerking tussen twee staten op basis van een overeenkomst tussen België en het partnerland.<sup>8</sup>

In de loop van de voorbije 25 jaar is het relatieve aandeel van de directe samenwerking in de totale Belgische overheidssteun voor ontwikkeling gestaag geslonken van 24% in 1987 naar 10% in 2005. De laatste 10 jaar bleven de uitgaven voor directe samenwerking in absolute waarde echter toenemen, met bijna een verdubbeling tussen 1996 en 2005 en een nieuwe piek in 2006 en in 2007. Ook het aandeel van de gouvernementele samenwerking in de totale officiële Belgische ontwikkelingshulp neemt toe, goed voor 15% in 2007.

In dit segment van de ODA is de beleidsrol van België dan ook het grootst. Dit beleid steunt gaandeweg meer en meer op dialoog, op samenspraak met de overheden van de partnerlanden. Terwijl de directe bilaterale samenwerking gisteren nog uitwaaierde in tal van programma's en projecten, beoogt deze vandaag steeds meer een institutionele verandering in de partnerlanden van de samenwerking. De belangrijkste inzet voor de Belgische gouvernementele samenwerking is een tweeledige heroriëntering, in overeenstemming met de beginselen van de Verklaring van Parijs: allereerst moet worden aanvaard dat de samenwerkingsprioriteiten effectief door het partnerland worden vastgelegd en ten tweede dienen alle interventies te worden afgestemd op die van de andere donoren.

---

<sup>7</sup> Er werd sinds de evaluatie heel wat vooruitgang geboekt in het kader van de directe bilaterale samenwerking. De meeste vaststellingen en verbeteringsvoorstellen blijven niettemin actueel.

<sup>8</sup> Schuldverminderingen of kwijtscheldingen worden niet binnen het toepassingsveld van de directe bilaterale samenwerking beschouwd. Deze worden afzonderlijk bestudeerd in opdracht van de DBE. De resultaten van dit onderzoek verschijnen in mei 2009.

## 1.2 Vanwaar deze evaluatie?

Na het parlementaire onderzoek<sup>9</sup> van 1997 werd de administratie voor ontwikkelingssamenwerking grondig hervormd. De opzet, opvolging en evaluatie van de gouvernementele samenwerking zijn nog steeds de verantwoordelijkheid van de administratie, maar de eigenlijke uitvoering wordt voortaan toevertrouwd aan BTC (Belgische Technische Coöperatie), een agentschap dat de vorm aanneemt van een publiekrechtelijke NV met sociaal oogmerk. Sinds de hervorming en ondanks drie opeenvolgende beheerscontracten blijven er een aantal knelpunten bestaan omtrent de organisatie van de directe bilaterale samenwerking. Toen de Dienst Bijzondere Evaluatie in 2004 een overlegronde aangaande het evaluatieprogramma organiseerde, kwam de directe bilaterale samenwerking als eerste prioriteit uit de bus. De evaluatie van de structuren en werking van DGOS en BTC werd aangekondigd in de regeringsverklaring van juli 2003.

Deze evaluatie spitste zich toe op de organisatorische doeltreffendheid van de directe bilaterale samenwerking. Ze overspant de periode van 1999, het jaar waarin de hervorming werd doorgevoerd, tot het einde van 2005. Deze evaluatie houdt dus geen rekening met de verschuivingen van 2006. De vragen m.b.t. de referentietermen werden gestructureerd volgens de aanbevelingen van het parlementaire onderzoek. Een eerste doelstelling was om na te gaan hoe deze aanbevelingen werden opgevolgd. Tussen 1999 en 2006 won de internationale dimensie van de samenwerking echter snel aan belang. De tweede evaluatiedoelstelling was om de Belgische gouvernementele samenwerking te toetsen aan de internationale verbintenissen die België was aangegaan.

Twee eerdere evaluaties reikten eveneens waardevolle informatie aan over de werking van de directe bilaterale samenwerking. Het betreft enerzijds de evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Boliviaë, met een uitgebreide analyse van de interventies van de directe bilaterale samenwerking in dat land van 1992 tot 2004. Deze evaluatie werd reeds voorgesteld in het verslag van de Bijzonder Evaluator van 2005. Anderzijds is er de evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de gezondheidssector die ook in 2005 werd uitgevoerd door de evaluatiedienst van DGOS en die uitmondde in een aantal interessante bevindingen m.b.t. de strategie en organisatie van het directe bilaterale kanaal in deze sector.

## 1.3. Vaststellingen

### 1.3.1 Hervorming

De hervorming van 1999, die bedoeld was als antwoord op de belangenvermenging tussen ontwikkelingssamenwerking en

---

<sup>9</sup> Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers "Opvolging van de problemen in het Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking". Verslag opgemaakt in naam van de Bijzondere Commissie door mevr. Suzette Verhoeven en dhr. Jacques Simonet, gewone zitting van 8 juli 1997, referentie 1123 - 96/97.

buitenlandse handel en op het onbehoorlijke bestuur bij het toenmalige ABOS, werd door de ontwikkelingssamenwerking nog steeds niet geïnternaliseerd.

### 1.3.2    Beleid

DGOS heeft zich niet naar behoren kunnen optrekken naar een beleidsrol. Ze kan dan ook geen krachtlijnen ontwikkelen en evenmin een langetermijnvisie aan de minister voorleggen. Dit is deels te wijten aan een niet aangepast personeelsbeleid. De verantwoordelijkheid voor dat beleid ligt echter niet meer bij DGOS maar bij de directie P&O van de FOD BZ.

Het politieke niveau komt tussen op (te) veel beslissingsmomenten en legt een kortetermijnvisie op.

BTC, het agentschap belast met de uitvoering van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking, dat op een meer soepele manier dan DGOS gekwalificeerde medewerkers kan aantrekken, bouwt strategische vaardigheden uit die DGOS zelf zou moeten ontplooien.

### 1.3.3    Projectcyclus

De evaluatie noemt de lange projectvoorbereiding en de trage besluitvorming als een van de kenmerken van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De oorzaken van de lange projectvoorbereiding zijn zowel structureel van aard (teveel goedkeuringsmomenten, geen transparant systeem om projectdossiers te traceren in het voorbereidingsproces, het onvoldoende opnemen van verantwoordelijkheid) als cultureel (niet transparante besluitvorming, wantrouwen tussen DGOS en BTC). Er wordt gesproken over een 'black box' van besluitvorming in Brussel. Het ontstaan van een 'stuwmeer', dat wil zeggen een groot gat tussen vastleggingen enerzijds en uitgaven anderzijds, is een direct gevolg van de vertragingen in de projectcyclus. **Sinds de evaluatie werden verscheidene maatregelen genomen om de projectcyclus te vereenvoudigen en te versnellen.**

Wanneer een project eenmaal loopt, legt de Belgische ontwikkelingssamenwerking een vrij grote soepelheid aan de dag die in partnerlanden algemeen gewaardeerd wordt. De ontwikkelingssamenwerking dringt zich niet op, heeft geen verborgen agenda en kwijt zich met succes van coördinatieopdrachten die ze in partnerlanden op zich neemt.

Tot nu toe heeft België in vele landen moeite om boven het projectniveau uit te stijgen en op basis van terreinervaring een bijdrage te leveren aan beleidsdialog.

### 1.3.4    Fragmentering

Zowel sectoraal als geografisch tussen landen en binnen eenzelfde land is de Belgische ontwikkelingssamenwerking nog sterk versnipperd. Het aandeel van niet-prioriteitslanden blijft, hoewel het vermindert, nog aanzienlijk. Beslissingen over sectorale concentratie zijn nog nieuw en hun impact valt nog niet te meten.

### 1.3.5 Motivatie

De Belgische ontwikkelingssamenwerking, zowel DGOS als BTC, wordt aangestuurd op omzet en niet op resultaat. Dit leidt tot bestedingsdruk.

**Recent hebben zowel DGOS en BTC pogingen ondernomen om meer resultaatgericht te werken en hebben ze daarvoor kwaliteitssystemen ontwikkeld.**

### 1.3.6 Financiële controle

De hervorming van 1999 heeft geleid tot een opeenstapeling van controles. Desondanks is er nog steeds geen zicht op de beheerskosten van DGOS.

Financiële rechtvaardiging weegt weinig door op strategische beslissingen.

### 1.3.7 Evaluatie

De terugkoppeling van de evaluatieresultaten, waaruit lessen kunnen worden getrokken ter verbetering van beleid en uitvoering, blijft een pijnpunt. Het bestaan van verschillende monitoring- en evaluatiesystemen naast elkaar bevordert het leren niet in positieve zin. Anderzijds is het verband tussen de beleidsevaluaties door de evaluatiedienst van DGOS en door de Dienst Bijzondere Evaluatie en de projectevaluaties van BTC niet duidelijk.

DGOS heeft al aangegeven een officieel standpunt in te nemen m.b.t. alle evaluaties die op haar betrekking hebben.

Om de complementariteit van hun evaluaties te garanderen, lanceren de Dienst Bijzondere Evaluatie en de Dienst Opvolging en Evaluatie van DGOS (D0.2) een gemeenschappelijk evaluatieprogramma.

### 1.3.8 Belgisch-international perspectief

De hervorming van 1999 heeft ertoe geleid dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking hoofdzakelijk op zichzelf gericht was en niet prioritair op de partnerlanden. Door haar gecentraliseerde beslissingssysteem en omwille van de strikte regelgeving m.b.t. overheidsfinanciën die geldt voor iedere vorm van financiële machtiging, kan de Belgische ontwikkelingssamenwerking moeilijk een actieve rol spelen in de beleidsdialoog en kan ze evenmin flexibel inspelen op een veranderende context.

### 1.3.9 De beginselen van harmonisatie en onderlinge afstemming (H&A) zijn niet verenigbaar met de regelgeving

In de partnerlanden met veel donorhulp en met snelle vorderingen op het gebied van coördinatie en harmonisatie voldoet het systeem van de Gemengde Commissie niet langer. In fragiele staten zoals Niger en Congo kan een dergelijk systeem daarentegen wel goed werken. Brussel moet dan wel de overeengekomen akkoorden respecteren en de indicatieve programmering vervangen door vaste verbintenissen.

### 1.3.10 Nieuwe hulpinstrumenten

België streeft naar meer begrotingssteun in het kader van de nieuwe internationale consensus maar heeft daar nog geen duidelijk beleid rond ontwikkeld.

**Een nieuw vademecum over begrotingssteun werd op 1 april 2008 goedgekeurd.**

## 1.4. Haalbare verbeteringen

**Een aantal verbeteringen hebben in 2006 en 2007 plaatsgevonden, waaronder de invoering van het 3de beheerscontract tussen DGOS en BTC. De verdeling van de taken tussen beide organisaties werd verder toegelicht. Inmiddels heeft ook het overleg tussen DGOS en BTC aan diepgang gewonnen. De beleidsvoorbereidende rol van DGOS wint aan belang en de complementariteit tussen DGOS en BTC wordt consequent nagestreefd.**

De volgende punten verdienen echter nog steeds de aandacht.

### 1.4.1 Verbetering en stroomlijning van de financiële controle

Het is hoog tijd om het hele controlesysteem met de hulp van onafhankelijke deskundigen onder de loep te nemen. Er zijn een aantal beperkingen in het Belgische systeem met betrekking tot de goedkeuring van uitgaven die botsen met het internationale perspectief.

### 1.4.2 Strategie vs. beleid

De strategische functie van DGOS moet worden versterkt. Dit vraagt nauwere aansluiting van het beleid en de politiek met aansturing van een andere werkwijze en organisatiecultuur bij DGOS. De randvoorwaarde voor verbetering is een adequaat personeelsbeleid.

### 1.4.3 Niches

De Wet van 1999 bakent vijf prioriteitsgebieden en vier transversale thema's af. Dit zijn echter stuk voor stuk containerbegrippen. De Belgische ontwikkelingssamenwerking moet eigen niches versterken of ontwikkelen: de gezondheidsector is er een van; steun aan decentralisatie en aan justitie kunnen andere gebieden zijn.

**In het spoor van de Europese consensus zal de Belgische ontwikkelingssamenwerking bij het bepalen van samenwerkingsprogramma's voortaan twee of drie sectoren bevoordelen.**

### 1.4.4 Een flexibel beleidskader

Het beleidskader moet worden aangepast aan de snel veranderende omgeving van de ontwikkelingssamenwerking. Het systeem van gemengde commissies is deels achterhaald en dan vooral in landen die thans zelf de interventies van de donoren bepalen en coördineren.



#### 1.4.5 Grotere gerichtheid op de partnerlanden

De interne Belgische reglementering moet met deze ommezwaai compatibel gemaakt worden.

#### 1.4.6 Meer delegatie van bevoegdheden naar het terrein

Attachés moeten volwaardig aan de beleidsdialoog met het partnerland kunnen deelnemen. Dit vergt een zekere beslissingsautonomie. Dit veronderstelt tevens een verduidelijking van de positie van de attachés binnen de ambassade.

#### 1.4.7 Afstemming van monitoring- en evaluatiesystemen

De monitoringsystemen van DGOS en BTC moeten op elkaar worden afgestemd en de evaluatieprogramma's van BTC, DGOS en van de Bijzonder Evaluator moeten worden uitgebouwd tot een samenhangend geheel.

#### 1.4.8 Sturing

Het beheer moet resultaatgericht worden en de focus op omzet als indicator voor goed beleid vervangen.

#### 1.4.9 Personeelsbeleid

Binnen DGOS moet gezorgd worden voor gespecialiseerde kennis die aansluit bij haar strategische ontwikkelingstaken. Dit kan met een gepast personeelsbeleid; de samenhang tussen DGOS en BTC zou moeten bevorderd worden teneinde overlap van personeel op bepaalde terreinen (geografische concentratie) en tekorten op andere terreinen (sectorspecialisten en inhoudelijke deskundigen) te voorkomen.

Het antwoord van DGOS wordt in bijlage 1 uiteengezet.

# HOOFDSTUK 2

## EVALUATIE VAN DE PROGRAMMA'S VOOR VAKBONDSSAMENWERKING 2003-2005

### 2.1 Internationale vakbondscontext

In de huidige context van een globaliserende vrijemarkteconomie liggen de machtsverhoudingen voor de vakbonden niet echt gunstig. Hun vermogen om maatschappelijke en economische eisen af te dwingen, wordt ondermijnd, de vakbondsvrijheid is niet overal gewaarborgd - verre van zelfs - en de vakbonden weten steeds minder werknemers aan te trekken. In het zuiden vinden ze maar mondjesmaat nieuw bloed. Steeds meer banen bieden onzekere vooruitzichten of zijn eerder informeel.

Om de machtsverhouding in hun voordeel te laten kantelen, gaan de vakbonden steeds meer hun krachten bundelen en dat over de landsgrenzen heen. Het Internationaal Vakverbond werd op 1 november 2006 in Wenen opgericht door de vakbonden die aangesloten zijn bij het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV) en bij het Wereldverbond van de Arbeid (WVA) - organisaties die nu ontbonden zijn - en waarbij zich andere nationale vakbonden gevoegd hebben. Dit nieuwe verbond overkoepelt 307 vakbonden in 154 landen en telt 168 miljoen individuele leden.

### 2.2 De Belgische vakbonden als partners voor ontwikkelingssamenwerking

Voor 2002 werden de vakbonden, en dan vooral ACV-CSC en ABVV-FGTB, via hun NGO's onrechtstreeks medegefinancierd door DGOS. In 2002 werden drie organisaties, verbonden met respectievelijk het ACV, het ABVV en de ACLVB, het Instituut voor Internationale Arbeidersvorming (IIAV), het internationaal syndicaal vormingsinstituut (ISVI) en de beweging voor internationale solidariteit (BIS), erkend als partners van de indirecte bilaterale samenwerking<sup>10</sup>.

### 2.3 Doelstellingen van de evaluatie

Een eerste programmacyclus van drie jaar voor vakbondssamenwerking (2003-2005) liep af eind 2005. Het jaar 2006 zou een overgangsjaar waarin de lopende acties werden afgerond en

---

<sup>10</sup> Koninklijk Besluit van 23 december 2002 houdende uitvoering van artikel 11 van de Wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking

nieuwe programma's werden voorbereid, steunend op de ervaringen uit het verleden.

Het doel van de evaluatie was om de relevantie van de programma's voor vakbondssamenwerking over de periode 2003-2005 te toetsen aan de criteria van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast ging de evaluatie ook na in welke mate de programma's kaderen binnen de internationale vakbondcontext en aan welke noden ze precies voldoen.

Een bijkomende doelstelling van de evaluatie was daarenboven om de doeltreffendheid van de uitgevoerde acties te meten. Sluiten de meetbare resultaten aan bij de doelstellingen van het programma? Zijn de resultaten duurzaam (impact)?

De evaluatie beoogde ook het verzamelen van informatie m.b.t. de uitgevoerde interventies in het kader van vakbondssamenwerking, zodat toekomstige programma's waar nodig konden worden bijgestuurd. Aandachtspunten werden aan het bestuur voorgelegd om de doelstellingen van deze vakbondssamenwerking gaandeweg verder te verfijnen. De vakbondspartners mochten dan rekenen op een neutrale oordeelsvorming over hun samenwerkingspraktijk.

## **2.4 Voornaamste vaststellingen**

### 2.4.1 Een dubbele logica achter de programma's voor vakbondssamenwerking

De programma's voor vakbondssamenwerking steunen op een dubbele logica die de divergentie tussen de aanpak van de vakbonden en die van de Belgische overheid perfect vat. Die laatste bekijkt de samenwerking door het prisma van de Wet van 1999, waarbij armoedebestrijding het einddoel is. De vakbonden volgen een andere logica die de klemtoon legt op de versterking van de partnervakbondsorganisaties. Met andere woorden, voor de vakbonden verloopt armoedebestrijding via de steun aan en de versterking van de vakbonden in het zuiden. Wie daarvan uiteindelijk impliciet de vruchten plukt, is de bevolking: de burger zelf haalt profijt uit de economische en maatschappelijke verworvenheden van de vakbonden.

Dit verschil in focus op het « hoofddoel » kan louter semantisch lijken. Het verklaart echter wel grotendeels de methodologische problemen die werden vastgesteld en die met name verband houden met de opbouw van het logische kader en de identificatie van steekhoudende indicatoren.

### 2.4.2 Een broze methodologische structuur

De opbouw van het logische kader zoals het in de verschillende vakbondsprogramma's wordt gehanteerd, vertoont nog ernstige gebreken. Pijnpunten in de methodologie van de programma's zijn onder meer de algemeenheid van de doelstellingen, breuken in de interventielogica "algemene doelstellingen – specifieke doelstellingen – operationele doelstellingen", verwarring tussen verwezenlijkingen en resultaten en het ontbreken van ijkpunten voor de indicatoren. Hierdoor

wordt het heel moeilijk om de doeltreffendheid, de doelmatigheid, en bij uitbreiding de duurzaamheid van de programma's te beoordelen.

### 2.4.3 De relevantie van de acties wordt onvoldoende aangetoond

Het vaststellen van de behoeften is zeer vaag en onnauwkeurig gebleken en de daartoe gebruikte methoden niet of weinig expliciet. De behoeften worden voornamelijk uitgedrukt in termen van versterking van vakbondsmiddelen en zijn niet gelinkt aan een mogelijke verbetering van de sociaaleconomische toestand. In de programma's wordt weinig aandacht besteed aan gerichte behoeften en problemen die moeten worden ingevuld en opgelost.

### 2.4.4 Vaststellingen ter plaatse

Tijdens de evaluatie werden missies uitgevoerd naar Zuid-Afrika, Rwanda en de Democratische Republiek Congo. Dit staat te klein om algemene uitspraken te doen, maar individuele vaststellingen kunnen wel worden geformuleerd.

Wat vakbondssamenwerking betreft, stellen we een groot verschil vast tussen enerzijds Zuid-Afrika en anderzijds Rwanda en de DRC. In Zuid-Afrika zijn de vakbonden sterk ontwikkeld, met vaak goed geïedere structuren en degelijke middelen, terwijl beide andere landen wat dat betreft nog in de kinderschoenen staan. Het gevolg van deze verschillen voor de vakbondssamenwerking is dat die zich in Rwanda en in de DRC beperkt tot een versterking van de vakbondsstructuren, terwijl in Zuid-Afrika wordt samengewerkt met partnerorganisaties die in staat zijn betere arbeids- en loonvoorwaarden af te dwingen en het aids-probleem gericht aan te pakken.

## **2.5 Voornaamste aanbevelingen**

### 2.5.1 Een gemeenschappelijke visie ontwikkelen

De vakbonden en de overheid moeten dringend een gemeenschappelijk referentiekader voor vakbondssamenwerking uitwerken: versterking van de vakbonden of armoedebestrijding.

Op basis van ervaringen in het buitenland wordt aanbevolen om een programma op te zetten dat de grote krijtlijnen uittekent voor de programma's van iedere organisatie. Dergelijke richtlijnen zouden de ontwikkeling van een visie en doelstellingen in de hand moeten werken waarover de overheid en de vakbonden het vooraf eens kunnen worden.

### 2.5.2 Een betere methodologische structuur

Enerzijds moeten de vakbonden een interventielogica aanhouden die de relaties tussen de verschillende partijen in hun programma's verduidelijkt. De interventielogica moet steunen op geverifieerde verbanden tussen oorzaken en effecten.

Anderzijds moeten indicatoren worden gehanteerd die voldoen aan de SMART-criteria<sup>11</sup>, zowel op het vlak van verwezenlijkingen, resultaten als impact.

### 2.5.3 Contextanalyse: een noodzakelijke eerste stap

Een contextanalyse is een noodzakelijke voorafgaande stap bij het opstellen van ieder programma. De relevantie van de uitgevoerde acties hangt af van de kwaliteit van deze analyse. Voor ieder programma en bij ieder project is het aangewezen om systematisch:

- een SWOT-analyse van de sociaaleconomische context uit te voeren;
- een SWOT-analyse uit te voeren gericht op de plaatselijke partners met wie de activiteiten op touw worden gezet worden;
- de dringendste behoeften vast te stellen tijdens het opstellen van de probleemboom;
- de doelstellingen rechtstreeks te linken aan de vastgestelde problemen.

In deze analysefase is het belangrijk om te peilen naar de mening van zowel de partners in het zuiden als van de plaatselijke bevolking.

### 2.5.4 Het overlegproces en de opvolgings- en evaluatieprocedures optimaliseren

De dialoog in de overlegcomités moet versterkt worden. Deze comités moeten worden gezien als fora waar beide partijen van elkaar kunnen leren. De overheid moet een duidelijk kader uittekenen voor de ontwikkeling, implementering, opvolging en evaluatie van de vakbondssamenwerking. Opvolging en evaluatie veronderstellen een welomlijnde bepaling van de resultaten die moeten worden verwezenlijkt. De nadruk moet komen te liggen op:

- de invoering van een coherent en aangepast opvolgingssysteem;
- beschouwing van de mogelijke evaluatieprocessen en -methoden, van bij het begin van de programmering;
- een grotere betrokkenheid van de partners uit het zuiden bij het aanreiken van methoden voor opvolging en evaluatie.

### 2.5.5 De procedures binnen de overheid optimaliseren

Om een betere complementariteit van alle gefinancierde programma's te garanderen, zou het wenselijk zijn te zorgen voor een betere coördinatie van de verschillende diensten van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingsamenwerking (preventieve diplomatie en DGOS) die de activiteiten van dezelfde actoren financieren. Het zou ook nuttig zijn om zich te buigen over de vereenvoudiging en optimalisering van de huidige financieringssystemen en -procedures.

---

<sup>11</sup> Specific, Measurable, Acceptable, Realistic, Time-bound

## **2.6 Impact van de evaluatie**

De evaluatie kan zich niet beroemen op een constructieve impact: de overheid en de vakbonden raakten het niet eens over de voorwaarden voor goedkeuring van het nieuwe programma.

De aanbevelingen van de evaluatie zijn dan ook nog steeds actueel.



# HOOFDSTUK 3

## BIO: BELGISCHE

### INVESTERINGSMAATSCHAPPIJ VOOR

### ONTWIKKELINGSLANDEN

#### 3.1 Stijgend belang van een sterke privésector

Het belang van de ondersteuning van de privésector werd in april 2004 bevestigd in de beleidsnota "Ondernemen tegen armoede en voor ontwikkeling" van toenmalig minister van Ontwikkelingssamenwerking Marc Verwilghen. In deze beleidsnota wordt een belangrijke rol toegedicht aan KMO's, die worden gezien als de motor van ontwikkeling in de ontwikkelingslanden. Zij leggen de fundamenten voor jobcreatie, inkomensvorming en zijn een kweekvijver voor innovatie en initiatief. Ze hebben dikwijls een rechtstreekse impact op armoede omdat ze een inkomen verschaffen aan de armere bevolkingsgroepen en bijdragen tot een meer gespreide inkomensverdeling. In de beleidsnota wordt een inspanning gevraagd voor de ondersteuning van de privésector en van KMO's in het bijzonder. Deze prioriteit wordt sindsdien aangehouden en is een van de hoekstenen van de ontwikkelingssamenwerking zoals die wordt nagestreefd door minister Charles Michel<sup>12</sup>.

Vandaag wordt algemeen erkend dat steun aan de lokale privésector een doeltreffend hulpmiddel is in het streven naar duurzame ontwikkeling van ontwikkelingslanden en in de strijd tegen armoede. De toegevoegde waarde van de microfinanciering en financiering van KMO's is voldoende bewezen. Zo staat in de conclusies van de VN-conferentie van Monterrey "Financing for Development" (maart 2002) dat een versterking van de privésector kan bijdragen tot het uitroeien van armoede, het verwezenlijken van een duurzame economische groei en het aanzwengelen van een duurzame ontwikkeling. Het document onderstreept het belang van de microfinanciering en financiering van KMO's en dan vooral in de plattelandsgebieden.

#### 3.2 BIO

BIO werd op 8 december 2001 opgericht door de Belgische Staat en BMI (Belgische Maatschappij voor Internationale Investeringen) en heeft als wettelijke basis de Wet van 3 november 2001 "tot oprichting van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden en tot wijziging van de Wet van 21 december 1998 tot oprichting van de "Belgisch Technische Coöperatie" in de vorm van een vennootschap van publiek recht".

---

<sup>12</sup> Algemene beleidsnota van 21 april 2008



Naast de volstorting van het maatschappelijk kapitaal heeft de Belgische Staat, via het budget van DGOS, ingeschreven op winstbewijzen van verschillende fondsen waarmee BIO haar activiteiten uitoefent. Zo werd eind 2007 ingeschreven op winstbewijzen ter waarde van 319 miljoen EUR.

BIO stelt als investeringsmaatschappij naast financieringen op middellange en lange termijn ook risicokapitaal ter beschikking. Zo is BIO bevoegd om<sup>13</sup>:

- buitenlandse vennootschappen mee op te richten;
- rechtstreeks te participeren in het kapitaal van buitenlandse vennootschappen;
- achtergestelde leningen te verstrekken;
- middellange- en langetermijnleningen te verstrekken.

BIO heeft als maatschappelijk doel te investeren in de ontplooiing van bedrijven gevestigd in ontwikkelingslanden in het belang van de economische en sociale vooruitgang in die landen<sup>14</sup>:

De interventies van BIO moeten:

- rechtstreeks of onrechtstreeks leiden tot duurzame productieve werkgelegenheid, rekening houdend met de fundamentele sociale rechten zoals gedefinieerd in de basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie;
- gericht zijn op landen die door het comité voor ontwikkelingshulp van de OESO worden bestempeld als "minst ontwikkelde landen", "landen met een laag inkomen" of "landen met een gemiddeld inkomen - lagere schijf";
- de gelijkheid van mannen en vrouwen nastreven;
- duurzame ontwikkeling beogen: niet alleen een financiële maar ook een economische, sociale en ecologische rentabiliteit nastreven;
- hun aanvullende karakter erkennen: enkel financieringen verstrekken voor zover de markt hier niet of in onvoldoende mate en op redelijke voorwaarden in voorziet;
- een katalysatorwerking hebben: optreden als hefboom om bijkomend kapitaal op de been te brengen;
- van elkaar zijn losgekoppeld;
- de beginselen van goed beheer in de ruimste zin toepassen;
- rekening houden met criteria m.b.t. ontwikkelingsrelevantie, zoals bepaald in artikel 4 van de Wet 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking, met name:
  - versterking van de institutionele en beheerscapaciteit;
  - economische en maatschappelijke impact;
  - technische en financiële uitvoerbaarheid; doeltreffendheid van de geplande uitvoeringsprocedure;

---

<sup>13</sup> Wet van 3 november 2001 tot oprichting van de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden en tot wijziging van de Wet van 21 december 1998 tot oprichting van de "Belgisch Technische Coöperatie" in de vorm van een vennootschap van publiek recht, verschenen in het Belgisch Staatsblad op 17/11/2001.

<sup>14</sup> Zie eveneens de Wet van 3/11/2001 en de memorie van toelichting.

- aandacht voor de gelijkheid van mannen en vrouwen;
- respect voor bescherming of vrijwaring van het leefmilieu;
- investeringen onderworpen aan de arbeidsrichtlijnen van de Internationale Arbeidsorganisatie.

### **3.3 Doel van de evaluatie**

In het investeringscharter van BIO staat expliciet dat de Dienst Bijzondere Evaluatie een volledige doorlichting van de vennootschap dient te verrichten. BIO bestond in december 2006 vijf jaar, wat een goed moment was om een ijkpunt in te stellen waarbij de werkzaamheden van BIO werden geëvalueerd en aanbevelingen werden geformuleerd voor de toekomstige werking van BIO.

De evaluatie moest een antwoord geven op volgende drie hoofdvragen:

1. In hoeverre bereikt BIO een goed evenwicht tussen rendement en ontwikkelingsrelevantie, met daarbij de nodige aandacht voor economische groei, ecologische bescherming en sociale vooruitgang?
2. In hoeverre zijn de fondsen (Ontwikkelingsfonds, KMO-fonds, Local Currency Fonds, ...) aangepast aan de hierboven vermelde doelstelling (evenwicht rendement - ontwikkelingsrelevantie)?
3. Is de organisatie van BIO aangepast om haar maatschappelijk doel te bereiken? (doeltreffendheid van de organisatie en van de beslissingsprocessen, inbedding in de Belgische ontwikkelingssamenwerking, ...)

### **3.4 Bevindingen van de evaluatie**

Algemeen kan worden gesteld dat BIO een geschikt instrument is om fondsen van de staat aan te wenden voor de ontwikkeling van de privésector in ontwikkelingslanden, wat als een belangrijke factor voor economische groei en het verminderen van armoede en ongelijkheid wordt gezien. Er wordt echter ook vastgesteld dat de toegevoegde waarde van BIO en het bestuur van BIO voor verbetering vatbaar is. BIO moet ook haar praktijken, die voldeden in de opstartperiode, vandaag aanpassen om tegemoet te komen aan haar behoeften met het oog op langetermijuitbreiding.

De besluiten en aanbevelingen van de evaluatie worden hieronder onder 3 noemers samengevat.

In haar beginjaren voerde BIO een eerder voorzichtig investeringsbeleid dat een evenwicht beoogde tussen de ondersteuning van de ontwikkeling van haar partners en haar institutionele bestending. Ondanks het feit dat de portfolio nog jong is, kunnen al enkele ontwikkelingseffecten geobserveerd worden. Deze uitwerking wordt echter onvoldoende opgetekend en beschreven om het leerproces binnen BIO te kunnen ondersteunen. In de loop van 2008 heeft BIO het

GPR-opvolgingssysteem<sup>15</sup> van de Duitse DEG<sup>16</sup> overgenomen, wat een betere informatie over de financiële en maatschappelijke effecten van de gefinancierde projecten zou moeten opleveren.

Om haar ontwikkelingsrelevantie te waarborgen, moet BIO focussen op domeinen waar geen of onvoldoende financieringsmogelijkheden voorhanden zijn (additionaliteit) en haar vermogen tot innovatie handhaven; bovendien moet BIO berekende risico's durven nemen zonder daarbij echter haar financiële en institutionele integriteit op het spel te zetten.

Wat de relevantie van BIO betreft voor de Belgische ontwikkelingsamenwerking, wordt vastgesteld dat de taak en aard van BIO als financiële ontwikkelingsinstelling onvoldoende worden begrepen door de overheid, waardoor verkeerde verwachtingen worden gecreëerd. Het zou zowel BIO als de overheid ten goede komen om een betere dialoog aan te knopen, zowel in Brussel als op het terrein.

De toegevoegde waarde van BIO uit zich op verschillende manieren:

- Door te investeren in de KMO- en microfinancieringssector in ontwikkelingslanden verruimt BIO het financiële aanbod voor dergelijke ondernemingen. Het navolgeffect van BIO, met de ontsluiting van marktniches, trekt concurrenten aan, waardoor dit financiële aanbod nog verder wordt verruimd;

- In een aantal gevallen ondersteunde BIO hoogrisicodragende pioniersprojecten;

- Met haar investeringen trekt BIO soms andere financiële ontwikkelingsinstellingen aan voor projecten die er zonder de ondersteuning van BIO niet zouden gekomen zijn;

- Tot slot draagt BIO bij tot het goed bestuur van de organisaties waarin ze investeert.

De volgende aandachtspunten worden hier aangehaald:

- De communicatie moet absoluut verbeterd worden met het oog op een beter begrip van de rol en het specifieke karakter van BIO als financiële ontwikkelingsinstelling en haar uitwerking op de ontwikkeling. BIO moet zich sterker profileren bij de andere actoren van de ontwikkelingssamenwerking;

- Meer specifiek dient de dialoog met DGOS te worden verbeterd en tegelijk moet ook DGOS de communicatie over BIO versterken, zowel in België als op het terrein;

- Hoewel steun aan de privésector internationaal wordt gezien als een belangrijke motor voor economische ontwikkeling en bijgevolg voor de bestrijding van armoede in de ontwikkelingslanden, is dit toch geen prioriteit voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking; er worden in die zin geen duidelijke doelstellingen nagestreefd;

---

<sup>15</sup> Corporate Policy Project Rating

<sup>16</sup> Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH

- De evaluatoren zijn van oordeel dat de overschakeling naar het GPR-meetsysteem een gunstige uitwerking zal hebben op de meting van de impact van BIO-interventies op de ontwikkeling;

- BIO wordt aangemoedigd om haar meerwaarde ten volle uit te spelen en verder te ontwikkelen en dan vooral in de domeinen bestuur, innovatie en als katalysator voor het aantrekken van nieuw kapitaal;

- BIO bevindt zich nu in een ontwikkelingsstadium waarin de instelling haar "leverage" (hefboomeffect) meer zou moeten kunnen gebruiken om andere investeerders aan te trekken of om bij te dragen tot de diversifiëring van het financiële aanbod in de ontwikkelingslanden.

### **3.5 Bruikbaarheid van de fondsen in navolging van de doelstellingen van BIO**

BIO beschikt over vijf fondsen:

1. Het Ontwikkelingsfonds: dit is met voorsprong het grootste fonds, goed voor zo'n 266 miljoen euro aan onderschreven winstbewijzen. Dit fonds financiert interventies voor KMO's en microfinancieringsprojecten voor een bedrag van 700.000 tot 5 miljoen euro, hetzij rechtstreeks, hetzij via tusseninstellingen.

2. Het KMO-fonds: een apart loket voor directe leningen onder de 700.000 miljoen euro.

3. Het Local Currency Fonds: dit fonds moet toelaten om te investeren in de (zwakke) lokale munt.

4. Het Technische Assistentie Fonds: de bedoeling is om technische bijstand te voorzien ter ondersteuning van de investeringen van BIO.

5. Het Studiefonds: een instrument om haalbaarheidsstudies te cofinancieren.

Van de vijf fondsen die BIO ter beschikking krijgt van de Staat zijn er een aantal die moeten herdacht en aangepast worden. De evaluatoren zijn van oordeel dat allereerst de regels moeten worden herzien van het KMO-fonds – beperkte rechtstreekse investeringen zijn op termijn niet houdbaar –, van het Local Currency Fonds en van het Studiefonds.

De volgende aandachtspunten worden hier aangehaald:

- De adviesprocedure via de diplomatieke post ter plaatse zou beter beschreven moeten worden.
- Er zou een risicoformule moeten worden uitgewerkt buiten de balans om die moet toelaten te investeren in risicolanden zonder evenwel de kredietwaardigheid van BIO te ondermijnen.
- Directe investeringen: BIO moet een strategie uitstippelen voor het optrekken van de volumedrempels voor deze investeringen. De uitvoerbaarheid van kleine directe investeringen in hun huidige vorm (KMO-fonds) alsook hun meerwaarde moeten worden nagegaan en intern ter discussie gesteld worden.

- Indirecte investeringen houden een risico tot versnippering van hun uitwerking in, maar ook het verlies van controle en zichtbaarheid op het terrein. Ook dit is een aandachtspunt voor BIO.
- Op het vlak van microfinanciering moet BIO nieuwe niches opsporen die mogelijkheden bieden voor innovatie en additionaliteit, waarbij rekening wordt gehouden met de razendsnelle evolutie van de sector.
- Voor elk van de fondsen moet een systeem van kostenbewaking worden ingevoerd.
- Het concept achter het Local Currency Fonds is goed, maar de doelstelling wordt niet gehaald. BIO heeft immers de verplichting zich in te dekken tegen wisselkoersrisico's en dit ten koste van de leners. Hierdoor is het nut van dit fonds zo goed als onbestaande.
- Het Technische Assistentie Fonds is een goed instrument, maar de beschikbare middelen zijn te bescheiden. Dit fonds moet meer middelen toebedeeld krijgen.
- De evaluatoren staan sceptisch tegenover het Studiefonds. Het is niet uitgesloten dat bepaalde studies hun nut hebben, maar het is twijfelachtig of het algemene resultaat van dit fonds voldoende is, bij gebrek aan link tussen de studies en de operaties van BIO.

### 3.6 Organisatie en beleid van BIO

De vijf eerste werkjaren van BIO verliepen prima, maar de instelling moet nu haar interne organisatie bijsturen zodat haar groei ook in de toekomst wordt bestendig. De Raad van Bestuur zou meer taken moeten delegeren en een langetermijnstrategie, plus een businessplan moeten uitwerken. Daarnaast kunnen ook de middelen van BIO worden opgetrokken mits het aantrekken van investeerders uit de privésector.

De volgende aandachtspunten worden hier aangehaald:

- De balans van BIO vertoont zo goed als geen schulden. Op termijn zou de gezonde financiële toestand van de instelling een hefboom kunnen zijn om extra financiële middelen los te weken bij de banken of op de financiële markt. Dit zou niet alleen nuttig zijn voor het aantrekken van meer middelen, maar ook voor een verdere uitwaaiering van haar interventievermogen en de versterking van haar financiële geloofwaardigheid.
- Ook de uitbreiding van het aantal aandeelhouders kan overwogen worden. Dit kan interessante voordelen opleveren, zoals de inbreng van financiële competentie, de toegang tot nieuwe netwerken, een versterkte geloofwaardigheid en een grotere bewegingsruimte.
- BIO zal moeilijk op een bevredigende manier kunnen voldoen aan de verwachtingen van de Staat voor wat de interventies in de minst ontwikkelde landen en 18 partnerlanden aangaat. Het risico is in vele van deze landen immers groot en bovendien bieden ze weinig investeringsruimte. De Staat en BIO moeten een strategische aanpak hanteren op maat van de minst ontwikkelde

landen en Centraal-Afrika. Er moet rekening worden gehouden met een eventuele wijziging van de lijst van partnerlanden.

- BIO bestrijkt een groot aantal ontwikkelingslanden, waardoor het kleine team van BIO moeite heeft om voldoende aanwezig en zichtbaar te zijn in het veld.
- BIO moet een strategisch kader op middellange en lange termijn voorzien, iets wat momenteel nog niet op punt staat.
- Binnen dat strategische kader moet BIO een landgebonden strategie ontwikkelen. Hierin zullen een aantal keuzes moeten gemaakt worden (aantal landen, in te zetten middelen).
- De Raad van Bestuur telt heel wat leden. Naar het voorbeeld van andere financiële ontwikkelingsinstellingen zou BIO meer baat hebben bij een afgeslankte RvB, maar met beproefde kwalificaties in het domein van ontwikkelingsfinanciering. Voorts zou de RvB ook meer moeten delegeren naar een directiecomité. Het huidige activiteitsniveau van de RvB is zeer hoog en de organisatie van die vergaderingen is belastend voor de staf. Met het oog op de groei en toenemende complexiteit van de portefeuille van BIO zal de huidige werkwijze van de RvB een steeds groter probleem worden.



# HOOFDSTUK 4

## HUMANITAIRE HULP

### 4.1 Rechtvaardiging

In het peer review verslag van 2005 onderstreepte de OESO-DAC het belang van evaluaties betreffende de Belgische humanitaire hulp. Bovendien onderstreepte het onderzoek naar de keuze van evaluatieprioriteiten, dat in 2005 door de Dienst Bijzondere Evaluatie bij de actoren van de ontwikkelingssamenwerking werd uitgevoerd, het belang van een evaluatie van de humanitaire hulp.

### 4.2 Evaluatiescope

De evaluatie bestrijkt de periode 2002-2006.

Er bestaat geen duidelijke consensus omtrent de definitie en het bereik van de humanitaire bijstand in de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De mate waarin reconstructie, conflictpreventie, vredeshandhaving, activiteiten ter versterking van de instellingen, enz. deel uitmaken van de humanitaire hulp, staat nog ter discussie.

Het meest recente document m.b.t. het humanitaire beleid (Richtplan voor de Belgische Humanitaire Hulp, 2006) definieert de instrumenten en het bereik van de Belgische humanitaire hulp als volgt:

- de vijf pijlers van de humanitaire hulp:
  - Noodhulp en herstelhulp op korte termijn
  - Voedselhulp
  - Transitie, reconstructie en maatschappijopbouw
  - Multilaterale organisaties
  - B-FAST
- de bijdragen aan het CERF en aan de Pooled Funds eigen aan een land;
- de bijdragen aan ECHO.

Er zijn echter nog meer programma's en activiteiten die met andere middelen worden gefinancierd en die buiten de scope van deze evaluatie vallen. Sommige worden aan de OESO-DAC onterecht als humanitaire bijstand aangegeven, zoals de interventies gefinancierd in het kader van het zogenaamde noodhulpprogramma in de DRC en Burundi. Andere, terecht humanitair gelabelde interventies worden via andere kanalen gefinancierd, onder meer:

- het multilaterale kanaal voor ontwikkelingssamenwerking (bijvoorbeeld een project tegen seksueel geweld in Congo);
- het algemene budget voor NGO's (bijvoorbeeld steun aan AZG);
- de budgetlijn voor conflictpreventie en preventieve diplomatie (minstens enkele activiteiten kunnen als humanitaire hulp worden gezien);



- de budgetlijn voor het verlenen van bijstand aan deskundigen en vrijwilligers (sommige elementen worden aangeboden in de vorm van humanitaire hulp).

### 4.3 Belgische humanitaire hulp: een balans

Tijdens de periode 2002-2006 groeide de Belgische humanitaire hulp op jaarbasis met maar liefst 56% en zwol het hulpvolume van 45 miljoen euro in 2002 aan tot 70 miljoen euro in 2006<sup>17</sup>. Deze groei is sinds 2004 vooral te danken aan het succes van de nieuwe budgetlijn voor Transitie, reconstructie en maatschappijopbouw (Transitie). In 2006 ging maar liefst 26% van het totale budget naar overgangprojecten. Het aandeel van de budgetlijn Noodhulp en herstelhulp op korte termijn slonk tegelijkertijd van 50% in 2002 tot 26% in 2006.

Het grootste begunstigde gebied is het Grote-Merengebied, waarbij de DRC het leeuwendeel (22%) opslokte en Burundi ongeveer 11% van de totale humanitaire hulp kreeg tijdens de periode 2002-2005. Door deze concentratie op het Grote-Merengebied worden de humanitaire hulpmiddelen voornamelijk ingezet in complexe conflictsituaties. Ook de bijstand die wordt geleverd bij natuurrampen is van tel. Deze concentratie op één enkel gebied gaat gepaard met een ruime versnippering buiten dit gebied.

Multilaterale en internationale organisaties (ICRC) zijn de belangrijkste kanalen voor het verstrekken van de Belgische humanitaire hulp en hun betrokkenheid blijft toenemen (78% in 2006). Het aandeel van de Belgische NGO's in de totale humanitaire hulpverlening zakte van meer dan 30% tot onder de 15%.

Gezondheid en voeding zijn hier samen goed voor zowat een derde van alle projecten.

#### 4.3.1 Internationale context

Sinds 1975 is de humanitaire hulpverlening ieder decennium meer dan verdubbeld en nam het hulpvolume sneller toe dan de overheidssteun voor ontwikkeling: van 3% in 1990 ging het naar 14% van de ODA in 2005 (schuldverminderingen buiten beschouwing gelaten).

In 2005 werden in het kader van de Herziening van de Humanitaire Hulpverlening (Revision of Humanitarian Response of RHR) door de Europese Unie verbeteringen aanbevolen om de voorzienbaarheid, de snelheid en doeltreffendheid van de humanitaire sector te vergroten. Deze humanitaire hervorming omvat:

- financiële regelingen (E-CERF);
- de invoering van een clustersysteem, zowel internationaal als nationaal;
- de versterking van de rol van de Coördinator voor Humanitaire Zaken.

---

<sup>17</sup> De vijf budgetlijnen en CERF / de Pooled Funds (deze laatste enkel in 2006).

Het GHD-initiatief (Good Humanitarian Donorship) kwam in 2003 in Stockholm uit de startblokken. Deze meeting werkte een eenduidige definitie van humanitaire hulp uit en keurde goede praktijken voor humanitaire actie en een set van 23 richtprincipes goed. Halfweg 2007 hadden al 36 landen zich achter de GHD-principes geschaard.

#### 4.3.2 Beleid en strategieën voor Belgische humanitaire hulpverlening

Er werden een aantal ad-hocoplossingen voorzien om de Belgische ontwikkelingssamenwerking toe te laten flexibele mechanismen voor humanitaire respons of institutionele versterking te financieren, maar de regelgeving ter zake is niet aangepast aan de huidige vraag.

Na de zeer kritische peer review van de OESO-DAC in 2005 die stelde « dat er geen globaal beleidsdocument voorhanden is dat de Belgische aanpak inzake humanitaire actie verduidelijkt », werd in 2006 een nieuw Richtplan uitgewerkt en goedgekeurd. Dit nieuwe beleidskader linkt de Belgische humanitaire bijstand aan de internationale context.

Het nieuwe beleidskader kwam echter niet in de plaats van de bestaande regelgeving en de verschillende naast elkaar bestaande richtlijnen. De koninklijke besluiten steunen op een projectmatige benadering en sluiten institutionele versterking, een programmagerichte financiering en de toekenning van fondsen aan flexibele responsmechanismen, zoals CERF of de Pooled Funds, grotendeels uit. Concreet worden er ad-hocoplossingen voorzien om deze beperkingen te omzeilen, zoals de mogelijkheid tot afwijkingen of bijdragen aan CERF en de Pooled Funds via andere kanalen.

Het Richtplan werd echter niet ondersteund door een implementeringsstrategie. De communicatie naar het personeel toe was bovendien onduidelijk, wat leidde tot verschillende interpretaties van het toepassingsveld van de humanitaire hulp: hoewel het Richtplan een vrij ruime definitie hanteert, zien sommige ambassades humanitaire hulp voornamelijk als een vorm van noodhulp. Anderzijds werden ook de bestaande instrumenten niet aangepast.

De implementering van het humanitaire beleid draagt bij tot een dubbelzinnige opvatting van de humanitaire hulp. De humanitaire activiteiten worden gefinancierd via vijf verschillende budgetlijnen en onder de verantwoordelijkheid van twee ministers. De procedures en implementering van de verschillende budgetlijnen vertonen onderling grote verschillen en de coördinatie is beperkt en is niet structureel verankerd.

#### 4.3.3 Organisatie en interne coördinatie

Het rendement van de Belgische humanitaire hulp hangt af van de motivatie van de medewerkers, maar omwille van de beperkte mogelijkheden spitsen deze medewerkers zich toe op de identificatie en formulering van projecten en programma's, ten koste van de opvolging en evaluatie van de resultaten.

De organisatie van de humanitaire hulp is complex en vereist de coördinatie van vier verschillende diensten. De beslissingen omtrent humanitaire activiteiten worden gecentraliseerd en overspannen een groot aantal landen en sectoren, worden door tal van organisaties uitgevoerd en zijn vaak van relatief bescheiden omvang (gemiddeld budget van ongeveer 532.000 euro)<sup>18</sup>. Dit vergt enige inspanning van het personeel. Ook het aantal medewerkers verbonden aan ambassades en permanente vertegenwoordigingen en belast met humanitaire acties is beperkt. De meeste ambtenaren hebben geen specifieke opleiding genoten toegespitst op humanitaire hulpverlening en er wordt zo goed als geen aandacht besteed aan hun beroepsontwikkeling. Deze medewerkers hebben bovendien vaak een tijdelijk contract en krijgen een bescheiden loon. Bij gebrek aan een formele coördinatiestructuur zetten de humanitaire verantwoordelijken een aantal informele coördinatie-netwerken op.

**Als antwoord op dit probleem besliste DGOS om de humanitaire activiteiten bij één zelfde dienst onder te brengen.**

#### 4.3.4 Externe coördinatie

België speelt een actieve rol in de coördinatie van de humanitaire hulp en deze rol wordt door de andere donoren erkend. Het persoonlijke engagement van de Belgische ambtenaren belast met humanitaire hulp is een factor die in belangrijke mate bijdraagt tot deze positieve erkenning van de coördinatie.

De Belgische steun aan OCHA, de actieve deelname van België aan de coördinatie van de humanitaire hulp in de drie landen die het voorwerp uitmaakten van een opdracht en de bijzondere inspanningen van ons land in het kader van het GHD-proefproject in de DRC worden door de humanitaire gemeenschap naar waarde geschat en zetten de Belgische humanitaire hulp op de wereldkaart.

#### 4.3.5 Samenhang

België beschikt over een mix van instrumenten om noodhulp, herstelhulp en ontwikkeling op mekaar af te stemmen. Het gebrek aan een systematische planning en de projectmatige aanpak doen echter afbreuk aan de samenhang tussen de verschillende beleidslijnen. In de DRC en in Burundi verloopt de implementering versnipperd via tal van instrumenten en verschillende budgetlijnen, waarvan de activiteiten niet onderling worden gelinkt.

De Belgische tussenkomst in Pakistan viel daarentegen binnen het kader dat door de Pakistaanse overheid zelf en in samenwerking met de humanitaire gemeenschap was opgezet. De hulp werd er coherent met de drie fasen van de humanitaire respons na de aardbeving verleend.

#### 4.3.6 Relevantie

Drieënvijftig van de vierenvijftig getoetste projecten kwamen tegemoet aan de dringende humanitaire behoeften van de noodlijdende bevolking na een crisis of ramp. De projecten werden op voldoende

---

<sup>18</sup> Met de uitzondering van de budgetlijnen Voedselhulp en Multilaterale organisaties

wijze onderbouwd met een degelijke evaluatie van de noden en identificatie van de noodlijdende bevolking. De activiteiten spitsten zich toe op de gebieden die het ergst door conflicten of natuurrampen getroffen waren.

Algemeen mogen we stellen dat de opzet van de projecten vrij degelijk is. De leesbaarheid van de projectvoorstellen is meestal prima, hoewel ze eerder in termen van realisaties dan in termen van resultaten worden geformuleerd en er bij de opvolging geen gebruik wordt gemaakt van resultaatindicatoren.

#### Noodhulp en herstelhulp op korte termijn

De koninklijke besluiten staan de financiering van projecten in de weg die niet duidelijk tegemoetkomen aan humanitaire behoeften. Ze verhinderen bovendien de financiering van institutionele en vermogensversterking, de ondersteuning van lokale NGO-platforms en internationale NGO's.

#### Overgang en noodhulp

Dit soort actie mikt op het ondersteunen van de beleidsovergang en kan volgens de internationale definities niet als humanitaire hulp worden bestempeld. Er zijn geen duidelijke criteria voor de financiering van projecten binnen de budgetlijn Transitie waarvan de uitvoering vanuit een humanitair standpunt niet relevant is.

De noodprogramma's zijn voornamelijk toegespitst op het herstellen van de infrastructuren in de hoofdsteden en andere steden. Het gaat hier niet om infrastructuren die tijdens conflicten werden vernield, maar om infrastructuren die na decennia van verwaarlozing en wanbeheer ernstig beschadigd of verouderd waren.

#### 4.3.7 Lokale verankering (in de sociaaleconomische context ter plaatse)

Drieënvijftig van de vierenvijftig getoetste projecten maken gebruik van lokale middelen met ontwikkelingsperspectieven.

De verwachtingen m.b.t. de impact van de activiteiten bleken vaak te optimistisch. De maximumduur van de financiering via de budgetlijn Noodhulp en herstelhulp bedraagt 18 maanden en de aanpak steunt voornamelijk op inputs. Over een dergelijke korte periode is het moeilijk om duurzame resultaten te boeken.

#### 4.3.8 Doelmatigheid en impact

De evaluatie van de resultaten verliep voor de meeste projecten eerder moeizaam.

Voor twintig projecten werd een bezoek ter plaats ingepland. De resultaten konden voor slechts 18 van de 20 bezochte projecten worden geëvalueerd. Zestien van deze projecten scoorden voldoende tot goed.

Bij de meeste projectvoorstellen werden de resultaatindicatoren niet duidelijk geformuleerd en lag de klemtoon op de realisaties (bijv.

bouw van scholen, renoveren van gezondheidscentra, bouwen van huizen, levering van materialen, enz.)

#### 4.3.9 Efficiëntie

Sommige goederen en diensten werden te laat geleverd om nog op bevredigende wijze aan de noden te voldoen.

Uit een peiling naar de duur van het eigenlijke beslissingsproces blijkt dat het voor twee derden van alle projecten meer dan drie maanden duurt vooraleer er een beslissing wordt genomen. De vele vertragingen werden veroorzaakt door administratieve problemen, hetzij bij de donor, hetzij bij de uitvoerder van het project. Sommige vertragingen deden zich voor na de goedkeuring van het project, maar nog vóór de start van de projectuitvoering.

### **4.4 Aanbevelingen**

#### 4.4.1 De troeven van de Belgische humanitaire hulp nog meer uitspelen, met onder meer aandacht voor vergeten crisissen

De huidige toespitsing op een beperkt aantal multilaterale instellingen en internationale humanitaire organisaties zorgt ervoor dat de rol van België binnen de groep van donoren en in het internationale beslissingsproces wordt erkend en naar waarde wordt geschat. Deze rol zou extra kracht kunnen worden bijgezet door meer middelen in te zetten voor de opvolging en evaluatie van de prestaties en door samen te werken met andere donoren die eenzelfde aanpak hanteren.

Door de geografische concentratie op het Grote-Merengebied speelt België bovendien een belangrijke rol in de coördinatie en sturing van de internationale humanitaire hulp in dat gebied. België zou zijn andere humanitaire pijlen daarnaast ook kunnen richten op enkele andere landen of gebieden waar we reeds over waardevolle knowhow en ervaring beschikken.

Ook de huidige concentratie op vergeten crisissen dient te worden vermeld. De levering van bijstand in vergeten noodsituaties zou een expliciete doelstelling van de Belgische humanitaire hulp kunnen worden.

De Belgische humanitaire hulp, gekoppeld aan een sterke geografische concentratie, zou zich bovendien kunnen toespitsen op gezondheid en voeding, een domein waarin België een ruime ervaring heeft opgebouwd.

#### 4.4.2 Het gebrek aan samenhang inzake beleid en regelgeving ondervangen

De koninklijke besluiten zouden kunnen worden bijgestuurd of vervangen door een tekst die beter aansluit bij de huidige filosofie van de humanitaire hulp en die bijvoorbeeld ruimte biedt voor steun aan noodfondsen, zoals CERF en de Pooled Funds, een grotere slagkracht voor het personeel ter plaatse, de financiering van plaatselijke NGO's en giften in contanten.

#### 4.4.3 De uitwerking en opzet van een coherent beleidskader voortzetten

Er moet meteen werk worden gemaakt van de uitvoering van het Richtplan. Intern overleg zou moeten uitmonden in een consensus aangaande een eenduidige definitie van humanitaire hulp. Er wordt voorgesteld om de actieplannen van verscheidene andere GHD-leden onder de loep te nemen.

Voor alle pijlers zouden duidelijke en transparante beslissingscriteria moeten worden vastgelegd. Deze criteria moeten verenigbaar zijn met de definitie van humanitaire hulp van de OESO-DAC.

Er moeten duidelijke gedragslijnen worden uitgewerkt m.b.t. de keuze van geschikte implementeringskanalen, met indicatieve doelstellingen aangaande het opdrachtevolumen dat aan de verschillende uitvoeringsagentschappen kan worden toevertrouwd.

#### 4.4.4 De huidige complexe institutionele opzet herzien

Met het oog op een betere samenhang tussen de verschillende instrumenten en kanalen voor ontwikkelingssamenwerking is het aangewezen de beleidsverantwoordelijkheid voor humanitaire hulp aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking toe te wijzen en het aantal basisallocaties voor humanitaire hulp terug te schroeven.

Er moet tevens worden nagegaan of de integratie, of als dat niet mogelijk is de afstemming van de voedselhulp en de multilaterale humanitaire hulp mogelijk is.

#### 4.4.5 Interne coördinatiesystemen opzetten en de delegering van verantwoordelijkheden voorzien

De huidige organisatie, die steunt op vier verschillende diensten, kan verder worden gestroomlijnd<sup>19</sup>.

De huidige informele coördinatie moet baan ruimen voor interne coördinatiesystemen, waarbij de kabinetten en diensten voor humanitaire hulp en voor ontwikkelingssamenwerking betrokken moeten worden.

Er zou een coördinatielink naar de andere betrokken diensten moeten worden gelegd, met name de Dienst Conflictpreventie en Preventieve Diplomatie (S3.1).

Tijdelijke coördinatiemechanismen zijn aangewezen voor landen getroffen door een ernstige crisis en/of die kunnen genieten van een ruime waaier van humanitaire en ontwikkelingsprogramma's.

#### 4.4.6 Een transparantere en snellere toekenning van middelen verzekeren om sneller op noodsituaties in te spelen

Het is aangewezen een procedure op te zetten vergelijkbaar met die in andere landen of bijvoorbeeld met de procedure voor

---

<sup>19</sup> Een beslissing in die zin werd reeds genomen met het project voor opzet van één humanitaire cel bij DGOS.

noodfinanciering van ECHO. Dit zou gepaard kunnen gaan met een delegering van de beslissingsmacht.

#### 4.4.7 De huidige projectbenadering geleidelijk vervangen door een programmabenedering en andere financieringsvormen

Er zou een eerder programmagerichte benadering kunnen worden gehanteerd, niet alleen voor de multilaterale instellingen en internationale organisaties, zoals dat nu al het geval is, maar ook voor de Belgische of internationale NGO's.

Daartoe kunnen kaderovereenkomsten worden voorzien.

De bijdragen aan de noodfondsen zouden ook kunnen worden opgetrokken.

#### 4.4.8 Meer mankracht voor de humanitaire diensten, ambassades en vertegenwoordigingen

De prestaties en zichtbaarheid van de Belgische humanitaire hulp kunnen redelijkerwijs niet worden verbeterd met de huidige mankracht en de versnippering van bevoegdheden tussen de verschillende diensten.

In de landen met een sterke Belgische humanitaire aanwezigheid, of waar de humanitaire activiteit plots opflakkert omwille van een noodsituatie, zouden de human resources uitsluitend voor humanitaire hulpverlening moeten worden ingezet.

#### 4.4.9 Een betere slagvaardigheid verzekeren

Er moet meer aandacht worden besteed aan de opleiding van het personeel (bijvoorbeeld de organisatie van gespecialiseerde cursussen, deelname aan conferenties en workshops, enz.) Bovendien wordt er voorgesteld om het interne leerproces te stimuleren dankzij een betere overdracht van ervaring en een betere communicatie omtrent nieuwe ontwikkelingen.

#### 4.4.10 Meer aandacht voor resultaatopvolging

Bij de humanitaire activiteiten zijn tal van onderaannemers betrokken. Dit vereist een degelijke opvolging samen met de andere donoren, in overeenstemming met de GHD-principes. Het is dus aangewezen om:

- voorrang te verlenen aan opvolging en evaluatie (met bezoeken ter plaatse);
- de resultaten en de uitbetalingssnelheid van de noodfondsen (CERF, Pooled Funds) van nabij op te volgen, evenals de toegang van NGO's tot deze fondsen.<sup>20</sup>

Deelname aan (een beperkt aantal) noodhulpfondsen zou België moeten toelaten om invloed uit te oefenen op hun toegankelijkheid en hun succes en om bij te dragen tot de naleving van GHD-principes: een snelle, soepele en gecoördineerde respons.

---

<sup>20</sup> Het evaluatieteam stelde vast dat deze gemeenschappelijke fondsen vaak de toegang weigeren aan plaatselijke niet-gouvernementele organisaties, terwijl hun directe link met de plaatselijke bevolking essentieel is voor een gerichte humanitaire respons.

# **HOOFDSTUK 5**

## **EVALUATIE VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN RWANDA**

### **1995-2006**

#### **5.1 Doel en scope van de evaluatie**

Het doel van deze evaluatie was een analyse te maken van de manier waarop de strategie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking voor Rwanda werd ontwikkeld en beïnvloed en in welke mate deze strategie terug te vinden is in OS-interventies in Rwanda en de beleidsdialoog met het land sinds 1994 en in het bijzonder tijdens de periode 2002-2006.

De evaluatie werd uitgevoerd in de eerste helft van 2007 en onderzocht de patronen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Rwanda over de hele periode, van de wederopbouwscenario's na de genocide tot de hedendaagse beleidslijnen inzake harmonisatie en sectorgerichte aanpak. De analyse bestrijkt in het bijzonder de toegepaste strategie, de beweegredenen achter de prioriteiten en geïdentificeerde partners, en de bijdrage van deze samenwerking tot de ontwikkeling in Rwanda.

Het evaluatieteam peilde naar de ervaringen van actoren van de ontwikkelingssamenwerking en van de diplomatieke staf om de context te schetsen waarbinnen de eerste beslissingen werden genomen en om de beweegredenen achter belangrijke strategische beslissingen te achterhalen. Er werd uitgegaan van documentair bewijsmateriaal om de evolutie in de Belgische ontwikkelingsstrategie en de nationale ontwikkelingsplanning in Rwanda in kaart te brengen. Eerdere evaluaties en studies van de Rwandese overheid werden gebruikt om de effectieve vooruitgang te toetsen aan de ontwikkelingsdoelstellingen voor Rwanda in zijn geheel.

Een grondigere analyse werd uitgevoerd voor een aantal projecten in elk van de volgende sleutelsectoren: Gezondheid, Justitie en Rechtsorde, Plattelandsontwikkeling, Onderwijs en de ontwikkeling van de Privésector.

#### **5.2 Beleidskader (1995-2006)**

De eerste jaren (1995-1999) stonden in het teken van de zoektocht naar een duurzame samenwerking met de Rwandese overheid, in de context van noodhulp en wederopbouw. Ontwikkelingssamenwerking



steunde op het hervatten van de eerdere interventiesectoren (in het bijzonder plattelandontwikkeling, gezondheid en justitie) en op de steun aan projecten in gebieden die werden gezien als essentieel voor de economische en politieke ontwikkeling van het land.

Terwijl Rwanda vanaf 2000 eigen structuren uitbouwde voor zijn nationale ontwikkeling – Vision 2020, de eerste tussentijdse en volledige Armoedebestrijdingsstrategie (PRSP) – , ontwikkelde België een eigen ontwikkelingssamenwerkingsstrategie voor Rwanda, evenals een technische opvolging voor de sectorstrategieën. België identificeerde samen met de Rwandese partners ook enkele sectoroverstijgende domeinen (gender, het milieu, HIV en de informele economie).

Vanaf 2002 werd een duidelijke set van structuren, zowel Belgische als Rwandese, opgezet om het bepalen van prioriteiten en de planning voor de ontwikkelingssamenwerking met Rwanda te begeleiden. Sectorale werkgroepen (clusters) vormen een cruciaal forum waarin samenwerking en harmonisatie mogelijk worden gemaakt. België was voornamelijk betrokken bij de werkgroepen onderwijs, volksgezondheid en justitie, maar had de werkgroepen plattelandsector en privésector beter kunnen ondersteunen door de inbreng van zijn eigen opgebouwde knowhow.

### **5.3 Samenstelling van de Belgische ontwikkelingssamenwerking**

Inhoudelijk steunt de Belgische Ontwikkelingssamenwerking grotendeels op eerdere projectervaringen, aangepast en aangevuld om tegemoet te komen aan nieuwe behoeften. De Belgische ontwikkelingssamenwerking werkt samen met een waaier van Rwandese partners.

De ontwikkelingshulp is gericht op alle niveaus, gaande van individuen via beursprogramma's, over steden en gemeenten via Belgisch-Rwandese verzustering tot staatsinstellingen, ministeries en de gedecentraliseerde overheid; en natuurlijk ook op de Rwandese bevolking zelf, als gebruikers van staatsdiensten en leden van coöperatieven, NGO's en kerkelijke organisaties.

Het Belgische hulpprogramma werd beïnvloed door zowel gebeurtenissen in Rwanda als door binnenlandse belangen of druk. Vanaf 2004 groeide in Rwanda het gevoel van en de nood aan nationale, eigen inbreng.

Middelen en technische bijstand worden over het algemeen (ongeveer 50 tot 65% van alle financieringen in de periode 2002-2006) versterkt via directe bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's, die sinds 2004 worden onderhandeld in Gemengde Commissies en die een periode van 3 tot 4 jaar overspannen. <sup>21</sup>

Het grootste deel van de DGOS-steun voor Rwanda wordt geïmplementeerd door BTC. De BTC-interventies zijn er vaak van lange

---

<sup>21</sup> Tevoren (sinds 1994) werden er enkel projecten goedgekeurd buiten enige structuur om en werden er op ad-hoc basis Opvolgcommissies gehouden.

adem, waarbij tal van technische assistenten worden uitgestuurd en het dagelijkse beheer van projecten wordt verzekerd. Het BTC-personeel is bijgevolg vertrouwd met de manier van werken in de sleutelsectoren en met de praktische beleidsuitvoering. De coördinatie met DGOS laat het ambassadepersoneel echter niet toe om op de meest efficiënte wijze gebruik te maken van dit inzicht, in zijn beleidsdiscussies met de Rwandese overheid en andere donoren.

Het volume van de ontwikkelingssamenwerking met Rwanda was onderhevig aan sterke schommelingen tijdens de periode 1994-2006. Die schommelingen waren een weerspiegeling van enerzijds de behoefte aan noodhulp van Rwanda, waarbij in crisisperiodes grotere volumes werden gekanaliseerd via multilaterale agentschappen en niet-staatsgebonden actoren zoals NGO's<sup>22</sup> en anderzijds periodes van politieke spanning waarin de bilaterale ontwikkelingssamenwerking beperkt was.

## 5.4 Vaststellingen

De interventies van de Belgische ontwikkelingssamenwerking sluiten voortaan aan bij de doelstellingen van de armoedebestrijdingsstrategie (PRSP<sup>22</sup>) in haar geheel.

De overeenstemming met de sectorspecifieke doelstellingen is evenwel variabel, afhankelijk van de mate waarin België zelf sectorgericht denkt. Zo zijn interventies op het vlak van justitie duidelijk gelinkt aan sectorspecifieke prioriteiten; die binnen gezondheid evolueren naar meer interne coherentie en plattelandsontwikkeling lijkt het minst goed gestructureerde activiteitenprogramma, deels omdat er verschillende ministeries bij betrokken zijn, met verantwoordelijkheden voor land, infrastructuur, landbouwproductie en decentralisatie en de organisatie van de plattelandsbevolking.

Globaal gezien kunnen de hulpmiddelen ingezet in Rwanda efficiënter worden gebruikt mits een betere coördinatie tussen de verschillende Belgische actoren. Daar bestaan al voorbeelden van, onder meer in de justitiesector, waar aanzienlijke inspanningen worden geleverd door alle Belgische actoren en waar de impact van het geheel dan ook veel groter blijkt dan de som van de delen.

## 5.5 Bevindingen per sector

### 5.5.1 Gezondheidssector

De dienstverlening verbetert maar de belangrijkste gezondheidsindicatoren blijven achter.

In termen van financieel volume en technische ondersteuning was de gezondheidssector tijdens de geëvalueerde periode de belangrijkste hoeksteen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De Belgische steun, die deel uitmaakt van een sectorbenadering, is in hoge mate

---

<sup>22</sup> Amper 27-46% van de hulp verliep via directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking tijdens de periode 1994-1997.

relevant voor armoedebestrijding. Om de betere dienstverlening te vertalen naar betere gezondheidsindicatoren, moeten het monitoringsysteem en het gebruik ervan verbeterd worden. Tot nu blijven de resultaten, gemeten op indicatoren zoals vruchtbaarheidsgraad en moedersterfte, zwak.

Het grootste deel van de koek gaat naar de programma's in het kader van MINISANTE<sup>23</sup> – voor primaire gezondheidszorg; de rest van de financiële middelen wordt ingezet voor capaciteitsopbouw in het Medisch Centrum in Kigali (CHK). De steun omvat een brede waaier van activiteiten gericht op gezondheidsstructuren en -instellingen, op verticale programma's zoals geestelijke gezondheid en malaria, en op steun aan de gezondheidsstructuren op districtsniveau.

Hoewel België als sinds 2004 sectorgebonden financieringen voorstaat, stellen we vast dat heel wat financieringen nog tot in 2007 eerder projectgebonden waren. Momenteel worden een aantal belangrijke veranderingen doorgevoerd m.b.t. de financiering van het Strategisch Plan voor de hele gezondheidssector.

De verticale fondsen, zoals het Wereldfonds<sup>24</sup> hypothekeren het evenwicht van het gezondheidszorgsysteem op lange termijn.

### 5.5.2 Justitie en rechtsorde

We merken een merkbare vooruitgang op in het juridische werk, maar de conflictgevoeligheid blijft.

Naast de gezondheidssector is deze sector een prioritaire sector voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Rwanda. Programma's en projecten werden ondersteund door zowel de directe bilaterale hulp als door NGO's en werkten in grote mate complementair. Ondanks de trage uitvoering en ondanks de vele en snelle evoluties op nationaal beleidsniveau is er een merkbare verbetering opgetreden in de kwaliteit en het volume van het uitgevoerde gerechtelijke werk.

Hoewel de relevantie van de interventie duidelijk is, wordt de justitiesector gekenmerkt door een hoge mate van conflictgevoeligheid. Er bestaat in het bijzonder ongerustheid over bepaalde gevolgen van de aanpassingen aan het gewoonterecht in de context van de genocide (beter bekend als het "Gacaca-proces"). Het gevaar bestaat dat Justitie het ontstaan van nieuwe factoren van instabiliteit in de hand werkt.

Er zijn echter ook een paar pluspunten. Meer synergie binnen het Forum van de EU-lidstaten, verbeterde mechanismen voor de monitoring van interventies en de voortzetting van de huidige steun aan NGO's – vooral daar waar deze nadrukkelijk de hand reiken aan de plattelandsbevolking, kunnen het werk in deze sector effectiever maken.

### 5.5.3 Plattelandsontwikkeling

De bilaterale samenwerking en het Overlevingsfonds: een verschillende aanpak.

---

<sup>23</sup> Ministerie van Volksgezondheid

<sup>24</sup> Wereldfonds ter bestrijding van aids, tuberculose en malaria

De Belgische hulp wordt hoofdzakelijk gekanaliseerd langs het Belgisch Overlevingsfonds (BOF – meteen het belangrijkste kanaal), de bilaterale samenwerking en de NGO's. Daar waar de bilaterale samenwerking het ministerie van Landbouw ondersteunt bij technische landbouwprojecten, werkt het BOF samen met het ministerie van Lokaal Bestuur en Gemeenschapsontwikkeling, met gedecentraliseerde besturen en met de meest kwetsbare gezinnen.

Het evaluatieteam verwijt de Belgische ontwikkelingssamenwerking een gebrek aan interne afstemming inzake plattelandsontwikkeling.

De potentieel complementaire hulpinstrumenten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking hadden in een nuttig kader kunnen bijdragen tot een ruimere plattelandsontwikkeling in Rwanda. De evaluatie toont echter aan dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking niet maximaal geprofiteerd heeft van deze opportuniteit. Het Strategisch Plan voor Landbouwtransformatie biedt een nieuwe gelegenheid om een doelgerichte visie te ontwikkelen.

#### 5.5.4 Onderwijs

##### Een strategie in evolutie

De steun aan de onderwijssector is sterk geëvolueerd, van het voorzien van inputs (gebouwen, materialen), tot het ontwikkelen van vaardigheden en het versterken van onderwijssystemen met het oog op kwaliteitsonderwijs.

##### De impact op projectniveau is heel wisselvallig

Ook hier hekelt het evaluatieteam de verminderde doeltreffendheid, te wijten aan een al te grote versnippering van projecten.

Het gebruik van verschillende mechanismes (VVOB, APEFE, universitaire samenwerking, BTC, NGO's) zonder een duidelijk beleidskader heeft overlappings met zich meegebracht. De meerwaarde van het gebruik van deze verschillende mechanismes is niet bewezen. De hulp aan de onderwijssector heeft aan doeltreffendheid ingeboet als gevolg van de huidige eclectische mix van projecten die door de vele Belgische actoren in deze sector worden uitgewerkt.

#### 5.5.5 Privésector

##### Duidelijke nood aan economische kansen buiten de landbouw.

De demografische groei draagt bij aan de armoede in Rwanda omdat hij de economische groei overtreft. De private sector kan bijdragen tot meer werkgelegenheid en economische activiteit; hij kan eveneens bijdragen tot de modernisering van de landbouw. De Belgische hulp hield het bij een bescheiden investering in deze sector.

##### Een verbetering in de toegang tot microkrediet is niet bewezen.

België heeft geïnvesteerd in microfinancieringsinstellingen via een NGO, maar een positieve verandering in de toegang tot krediet is niet aangetoond. België rekende op een deelname aan de oprichting van een bijzondere financieringsinstelling voor KMO's via BIO.

Uiteindelijk werd deze instelling door andere investeerders in het leven geroepen. Over dit project werd onvoldoende duidelijk gecommuniceerd met de belangrijkste stakeholders, waaronder de ambassade. Het leidde tot imagoverlies bij de Rwandezen voor het geheel van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en voor BIO in het bijzonder.

## 5.6 Aanbevelingen

De aanbevelingen vloeien voort uit drie belangrijke bevindingen:

1. De Belgische ontwikkelingssamenwerking kon steunen op haar langdurige aanwezigheid in het land en op haar verschillende uitvoerende agentschappen om zich in te werken in sleutelsectoren, in nauwe samenwerking met de Rwandese autoriteiten. Hierdoor beschikt ze over een behoorlijk responsvermogen dat ze moet zien te bewaren.

2. De vele structuren en het trage uitvoeringstempo hebben ervoor gezorgd dat de zichtbaarheid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en coherentie niet zo groot zijn als deze zouden kunnen zijn. Dit euvel kan worden verholpen dankzij een betere coördinatie van de Belgische interventiekanalen en samenwerking met andere donoren.

3. De ambassade moet toezien op een snellere implementering van de geplande interventies, moet meer beslissingsmogelijkheden krijgen en zorgen voor een betere technische opvolging. Dit zal het proces van harmonisatie en eigenaarschap in Rwanda bevorderen.

Heel concreet schuift het evaluatieteam de volgende aanbevelingen naar voren:

- DGOS zou een visie moeten ontwikkelen over hoe de verschillende interventies die ze steunt in Rwanda kunnen worden gecombineerd om nationale prioriteiten aan te pakken. De keuze van het hulpkanaal moet meer expliciet worden gemaakt, vooral wanneer dezelfde lokale partner samenwerkt met meer dan een Belgische actor. De activiteiten moeten complementair zijn en de programma's moeten steunen op de expertise van de agentschappen.
- Het toe-eigeningsproces zou moeten leiden tot een verdere decentralisering van beslissingen. De ervaring met sectorgebonden begrotingshulp voor de Onderwijssector moet worden gebruikt om deze kennis met betrekking tot de SWAP, de planning en de kostenberekening mee te dragen naar de sectoren Gezondheid en Justitie.
- BTC moet bewust een versnelling hoger schakelen wanneer zij taken overneemt die werden opgestart door indirecte actoren en deze naar een hoger niveau tillen (een succes in de justitiesector, en in mindere mate in het onderwijs). Met "een versnelling hoger" wordt bedoeld dat BTC meer geld moet investeren, continuïteit op lange termijn moet verzekeren en politiek dicht bij de autoriteiten moet aanleunen, om de resultaten van de indirecte bilaterale en van de multilaterale ontwikkelingssamenwerking te bestendigen

en te vermenigvuldigen. Dit zou de relevantie en de duurzaamheid van de indirecte ODA vergroten.

- De Belgische ontwikkelingssamenwerking moet alle kansen tot samenwerking met gelijkgezinde donoren aangrijpen in een beleids- en planningsomgeving die onderhevig is hervormingen die elkaar in sneltempo opvolgen.
- De directe steun aan nationale NGO's moeten worden overwogen op basis van hun rol in de versterking van organisaties van de Rwandese civiele maatschappij en van hun bijdrage aan de strategieformulering met de betrokken Rwandese Ministeries.
- De indirecte actoren blijven belangrijk omwille van hun contact met de civiele maatschappij en de bevolking. Zij kunnen ervoor zorgen dat de focus gericht blijft op de meest prioritaire groepen binnen elke sector.



# HOOFDSTUK 6

## DIENST OPVOLGING EN EVALUATIE VAN DGOS (D0.2)

De Dienst Opvolging en Evaluatie (D0.2) is een interne dienst die rechtstreeks ressorteert onder de Directeur-Generaal van DGOS. De voornaamste taak van deze dienst is DGOS te helpen uitgroeien tot een leerbedrijf dat lessen kan trekken uit het verleden. Door bij te dragen tot de capaciteitsopbouw van de administratie inzake opvolging en evaluatie en door het gebruik van de resultaten van de evaluaties aan te moedigen, ondersteunt dienst D0.2 het management bij een resultaatgericht beheer. De opdracht en de activiteiten van de interne evaluatiedienst en van de Bijzonder Evaluator vullen elkaar aan vermits ze elk afzonderlijk bijdragen tot een kwaliteitsvolle ontwikkelingssamenwerking en de doeltreffendheid van de hulp.

De dienst D0.2 levert niet alleen een bijdrage aan de evaluaties die door andere diensten van DGOS worden georganiseerd, maar leidt ook zelf evaluaties, waarvan de uitvoering wordt toevertrouwd aan zelfstandige consultants. De evaluatieverslagen worden verstrekt aan alle belanghebbenden en de dienst D0.2 organiseert rapportagevergaderingen. De verslagen van de belangrijkste transversale evaluaties die de dienst sinds 2003 uitvoerde, zijn terug te vinden op de DGOS-website<sup>25</sup>. De dienst moedigt de betrokken instanties en directies tevens aan de evaluatieresultaten goed te gebruiken (feedback).

### 6.1 Voornaamste evaluaties uitgevoerd door D0.2

In 2006-2008 spitste de dienst D0.2 zijn aandacht toe op de opzet van (sectorale en thematische) transversale evaluaties<sup>26</sup>, op evaluaties van de hulpprocessen en verschillende hulpmodaliteiten. De evaluatie van projecten ressorteert onder de andere directies van DGOS en hun partners bij de tenuitvoerlegging (zoals de Belgische Technische Coöperatie, de NGO's, de universiteiten en andere partners).

In 2006-2008 voerde de dienst D0.2 de volgende evaluaties uit:

#### 6.1.1 Evaluatie van de toegang tot basisgezondheidszorg

Het doel van de evaluatie was om na te gaan in hoeverre de interventies van de Belgische ontwikkelingssamenwerking aansluiten bij

---

<sup>25</sup> [http://www.dgos.be/nl/dgos/opvolging\\_evaluatie/evaluatierapporten.html](http://www.dgos.be/nl/dgos/opvolging_evaluatie/evaluatierapporten.html)

<sup>26</sup> De Wet van mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking voorziet dat de strategienota's m.b.t. landen, sectoren en sectoroverschrijdende thema's om de vier jaar worden geëvalueerd en geactualiseerd.



de prioriteiten van de Strategienota Basisgezondheidszorg. Daarenboven werd geëvalueerd in hoeverre dit strategische kader nog steeds relevant is en in welke mate de Belgische ontwikkelings samenwerking heeft bijgedragen tot de toegang tot globale, kwaliteitsvolle basisgezondheidszorg. De evaluatie peilde naar de globale aanpak van de voornaamste gezondheidsproblemen bij de bevolking en de mate waarin kwaliteitsvolle gezondheidszorg wordt verstrekt, toegankelijk voor iedereen en of dit op doeltreffende, doelmatige en duurzame wijze gebeurt.

De aanbevelingen van deze evaluatie, die eind 2005 werd afgerond, werden eind 2007 deels opgenomen in een conceptkader dat werd besproken door een informeel overlegplatform<sup>27</sup> waaraan de voornaamste Belgische actoren deelnamen die bijdragen tot een verbetering van de basisgezondheidszorg in de ontwikkelingslanden. Bedoeling is om dankzij een betere coördinatie en complementariteit van alle Belgische gezondheidsprogramma's de impact op het terrein te vergroten. Bij de organisatie van de gezondheidszorg moet erop worden toegezien dat gezondheidszorg wordt verstrekt aan iedereen, ongeacht woonplaats en situatie. Het conceptkader bevordert daartoe de versterking van het gezondheidszorgsysteem, dat eerst en vooral oog heeft voor de patiënt. Een betere gezondheidszorg is de verantwoordelijkheid van de bevolking zelf, van de gemeenschappen en van gezondheidsprofessionals.

#### 6.1.2 Evaluatie van de steun aan decentralisatie en aan lokaal bestuur

Hoewel decentralisatie geen sector op zich is en geen deel uitmaakt van de prioritaire sectoren opgenomen in de Wet van mei 1999, is dit aspect niettemin een belangrijke dimensie van de sector « Conflictpreventie en maatschappijopbouw, met inbegrip van steun aan het respecteren van de menselijke waardigheid, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden ». Bovendien zijn lokaal bestuur en goed bestuur onlosmakelijk met elkaar verbonden. Een degelijk lokaal bestuur vereist immers een slagvaardig nationaal bestuur dat het lokale bestuur in goede banen kan leiden en ondersteunen. Op dezelfde manier kan een goed nationaal bestuur worden ondersteund door beter bestuur op lokaal niveau. Deze link tussen degelijk lokaal bestuur en goed bestuur is echter niet mechanisch.

Op basis van de aanbevelingen van deze evaluatie, die werd afgerond in 2006, werd een partnercomité<sup>28</sup> opgericht dat een oriënterende nota opstelt voor de toekomstige Belgische steun aan decentralisatie en lokaal bestuur.

#### 6.1.3 Evaluatie van de Belgische steun aan de onderwijssector

Het recht op onderwijs wordt erkend in artikel 26 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Alfabetisering en

---

<sup>27</sup> Het gaat om het overlegplatform Be-cause Health.

<sup>28</sup> Met vertegenwoordigers van DGOS, BTC, NGO's, steden en gemeenten (Vlaanderen, Wallonië, Brussel) en onafhankelijke deskundigen.

volwassenenvorming maken integraal deel uit van dit basisrecht op onderwijs voor iedereen. De internationale gemeenschap besteedde bijzonder veel aandacht aan onderwijs en bepaalde 2 millenniumontwikkelingsdoelstellingen (MOD) toegespitst op deze sector, waaronder: « Zorgen voor kwaliteitsbasisonderwijs voor iedereen ». Bedoeling is om tegen 2015 voor alle kinderen, jongens en meisjes wereldwijd, de nodige middelen te voorzien zodat ze een volledige lagereschoolcyclus kunnen doorlopen.

Doel van deze evaluatie was om bij te dragen tot de opmaak van een bijgewerkte strategienota, verruimd naar alle vormen van samenwerking en alle soorten interventies. Deze nieuwe strategienota zal rekening moeten houden met de grote verschillen in middelen die aan de sector worden toegewezen, met het grote aantal Belgische actoren, de vele doelgroepen, het grote aantal instrumenten, de verschillende deelsectoren, de vele ontwikkelstadia van de partners en de uiteenlopende nationale en internationale prioriteiten. De evaluatie mondde uit in een aantal voorstellen die de onderlinge samenhang, coördinatie en complementariteit van de interventies van de verschillende Belgische actoren en van hun partners uit het zuiden moeten verbeteren. De « 3 C's » worden hier gezien als hulpmiddelen voor een gerichtere relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, duurzaamheid en impact van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in deze sector.

Uit de evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in de onderwijssector, uitgevoerd in 2007, is gebleken dat België in die sector extra inspanningen moet leveren om bij te dragen tot de verwezenlijking van de millenniumdoelstelling 'Zorgen voor kwaliteitsbasisonderwijs voor iedereen'. De aanbevelingen zullen worden verwerkt in de nieuwe strategienota die wordt opgesteld door een comité met daarin de verschillende partners van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

#### 6.1.4 Evaluatie van de Belgische bijdrage tot meerjarige begrotingshulpinterventies

Het hoofddoel van de evaluatie was een beoordeling te formuleren van de interventies gefinancierd met de begrotingslijn « meerjarige begrotingshulp » en geloofwaardige en relevante lessen te trekken die kunnen worden opgenomen in de beslissingsmechanismen inzake meerjarige begrotingshulp. De evaluatie moest daarom bijdragen tot:

1) de (her)definiëring door de Belgische Staat van een Belgische strategie inzake deelname aan interventies van meerjarige begrotingshulp;

2) in voorkomend geval, de verbetering door de Belgische Staat van de beslissingsmechanismen en van de procedures in het vademecum van de begrotingshulp dat de procedures vastlegt voor begrotingshulpinterventies en dat als basis dient voor het akkoord tussen de minister van Begroting en de minister van Ontwikkelingssamenwerking betreffende de implementeringsvoorwaarden van de begrotingshulp.

De evaluatie moest bovendien de mogelijkheden nagaan voor een grotere harmonisatie en een betere afstemming van de interventies voor meerjarige begrotingshulp die België mee financiert.

Voortbouwend op de conclusies van de evaluatie startte de werkgroep Begrotingshulp, waaraan specialisten deelnemen van het kabinet van de minister van Ontwikkelingssamenwerking, van de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS), van de Belgische Technische Coöperatie (BTC) evenals een aantal externe deskundigen, met de voorbereiding van een nieuw vademecum.

#### 6.1.5 Evaluatie van het systeem voor directe financiering van lokale NGO's

De programma's voor de directe financiering van niet-gouvernementele organisaties in het zuiden steunen op het feit dat de burgermaatschappij een wezenlijke actor voor ontwikkeling is. Sommige van die organisaties slagen er hier en daar in om met succes grootschalige projecten uit te voeren in het domein van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding. In een eerste fase financierde de Belgische ontwikkelingssamenwerking vanaf 2001 plaatselijke niet-gouvernementele organisaties in het gebied van de Grote Meren en in Zuid-Afrika, dus in (post)conflictlanden waar het belangrijk was om de consolidatie van de burgermaatschappij te steunen teneinde het democratiseringsproces te bevorderen. Vervolgens werd dit soort gedecentraliseerde samenwerking uitgebreid naar NGO's in andere partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De eerste vierjarenprogramma's voor de directe financiering van plaatselijke NGO's werden opgestart in 2001 en liepen af in 2005.

Het doel van deze evaluatie, afgerond in 2006, was om deze nieuwe financieringswijze voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking te onderzoeken en te beoordelen. Bedoeling was om de relevantie van die programma's na te gaan en hun doeltreffendheid, efficiëntie en duurzaamheid te meten. De procedures voor financiering en opvolging van deze programma's werden in 2007 herzien.

#### 6.1.6 Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC

Conform het 3de beheerscontract moet de Belgische Staat ieder jaar instaan voor een kwaliteitsevaluatie van de prestaties van BTC, uitgaande van een staal van minstens 10 projecten. Een eerste evaluatie werd in 2007 afgerond en beoogde het volgende:

- rekenschap geven aan de Staat over de kwaliteit van de prestaties van de BTC;
- de Staat en de BTC zelf in staat stellen zich een mening te vormen over de kwaliteit van de prestaties van de BTC;
- van de voorbereiding en de uitvoering door de BTC van de openbare dienstverleningstaken analyseren inzake directe bilaterale samenwerking, met het oog op een eventuele verbetering ervan;
- collectief leren uit de vaststellingen, de geleerde lessen, de conclusies en de aanbevelingen.

Op basis van de projectresultaten en door ontleding van het proces dat tot deze resultaten heeft geleid, kwam het evaluatieteam tot een aantal besluiten en aanbevelingen m.b.t. de manier waarop BTC de projecten formuleert en uitvoert. Ook de andere fasen van de projectcyclus die niet de verantwoordelijkheid zijn van BTC werden geanalyseerd.

De evaluatie is de eerste van dit type die DGOS uitvoerde m.b.t. de prestaties van BTC. Aangezien het beheerscontract een jaarlijkse evaluatie voorziet, kunnen de aanpak en de doelstellingen van de evaluatie van jaar tot jaar evolueren. De evaluatie maakte het voorwerp uit van een gezamenlijke management response van BTC en DGOS.

De besluiten en aanbevelingen van deze evaluatie worden uiteengezet in Hoofdstuk 7 van voorliggend verslag.

Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan een tweede evaluatie van de prestaties van BTC. Deze tweede evaluatie zal in een volgend verslag worden besproken.



# **HOOFDSTUK 7**

## **EVALUATIE VAN DE KWALITEIT VAN DE PRESTATIES VAN BTC 2007**

Deze evaluatie werd geleid door D.02, de interne evaluatiedienst  
van DGOS

### **7.1 Een eerste evaluatie van de prestaties van BTC**

Het derde beheerscontract tussen de Belgische Staat en BTC voorziet een kader voor de jaarlijkse kwaliteitsevaluatie van de prestaties van BTC. Daarbij wordt uitgegaan van een steekproef van 10 projecten, door de Staat geselecteerd uit bijna 300 interventies van BTC. Het is hier niet de bedoeling deze tien projecten individueel te evalueren, maar wel om er lessen uit te trekken die de Staat toelaten om de kwaliteit van de prestaties van BTC op te volgen (overzichtsdimensie) en alle toekomstige acties beter te richten en te sturen.

De eerste evaluatie werd conform dit kader uitgevoerd in 2007. Daarbij werden meteen al enig voorbehoud gemaakt: de representativiteit van de steekproef is moeilijk in te schatten (selectie uitgevoerd door DGOS), de bevindingen laten zich niet eenduidig koppelen aan de eigenlijke interventie van BTC, er zijn weinig impactgegevens voorhanden, er wordt uitsluitend gebruik gemaakt van secundaire gegevens en interviews en er wordt onvoldoende afstand genomen om de actie van BTC buiten het kader van de getoetste projecten te beoordelen.

Anderzijds werd de evaluatie vergemakkelijkt door de volgende elementen: de getoetste projecten waren algemeen goed gedocumenteerd, de evaluatoren hadden toegang tot de nodige informatie en konden contact leggen met de betrokken actoren. In één geval liet de uitstekende opvolging toe eenduidige resultaten en effecten aan de actie van BTC te koppelen.

### **7.2. De getoetste projecten**

De interventies die voor de evaluatie van 2007 werden geselecteerd, hebben een verschillende scope en worden uitgevoerd in vijf subsaharaanse landen: Burundi, Niger, Oeganda, de Democratische Republiek Congo en Senegal.

Een kruisanalyse van de tien projecten leverde de volgende resultaten op:

- De projecten zijn relevant, maar zijn niet altijd optimaal: met uitzondering van twee projecten opgestart door de beleidsactoren buiten het ISP om, sluiten ze over het algemeen goed aan bij de Belgische strategie in de interventielanden en bij de doelstellingen van de partner. De interventies bieden over het algemeen een afdoend antwoord op de vraag en voldoen aan de behoeften van de begunstigden. Omwille van de ontoereikendheid van de middelen - zowel van de ontwikkelingssamenwerking als van de partner - is een optimale inzet daarvan een absolute must.
- Het uitvoeringsniveau van de tien projecten verschilt sterk. De beoordeling van hun doeltreffendheid heeft dus niet dezelfde betekenis binnen ieder project en is afhankelijk van de vorderingsgraad van het project. De voornaamste externe factoren die een invloed hebben gehad op de projectresultaten zijn de motivatie van de plaatselijke overheid, de beleidsondersteuning van de interventie en het institutionele kader waarbinnen het project wordt uitgevoerd.
- Voor slechts één project zijn er eenduidige impactgegevens voorhanden die een nauwkeurige beoordeling toelaten. Twee projecten hebben een naar alle waarschijnlijkheid positieve, maar niet gemeten impact. Voor de zeven andere projecten blijft de impact vaag.
- De globale beoordeling m.b.t. duurzaamheid is eerder negatief. Het is aan de partner om zijn prioriteiten vast te leggen in termen van openbare dienstverlening. Een ander knelpunt betreft het specifieke statuut van « mondiale collectieve goederen », die een technische en financiële solidariteit op lange termijn en van verschillende aard kunnen rechtvaardigen.

### 7.3 Vaststellingen: de rol van BTC

De rol van BTC kan als volgt worden samengevat:

- De voornaamste verklarende factor voor de kwaliteit van de formulering is de duurzaamheid – of beproefdheid – van de samenwerking tussen BTC en de partner. Wanneer de steun kadert binnen een nieuw samenwerkingsverband ingegeven door een beleidsnoodzaak, stemmen de ambities ervan vaak niet overeen met de beschikbare middelen, worden de opstartvoorwaarden niet altijd gerespecteerd en wordt de opeenstapeling van contractuele en technische risico's niet altijd goed ingeschat.
- De meeste TA-teams van BTC bleken goed te werken. De financiële en administratieve ondersteuning van de plaatselijke vertegenwoordigers van BTC verschilt gevoelig van land tot land, afhankelijk van de persoonlijkheid van de Plaatselijke Vertegenwoordiger en de beschikbaarheid van human resources. Hier en daar verwierf BTC bijkomende middelen (studiefondsen) ter versterking van lopende projecten of voor de opvulling van gaten in de formulering.
- Tot voor kort bleven de opvolging en technische ondersteuning vanwege BTC eerder beperkt. De kwaliteit van de prestaties van de TA's werd op geen enkele manier systematisch gecontroleerd.

Onlangs kwam daar echter verandering in: gerichte initiatieven moeten de huidige klemtoon op middelen en realisaties geleidelijk verschuiven naar een focus op resultaten en impact.

- Vandaag wordt de algemene procedure voor de opvolging en evaluatie van projecten vrij stipt en systematisch toegepast, maar deze procedure levert weinig bruikbare gegevens op m.b.t. de uitwerking en gevolgen van de interventies. Dit heeft te maken met een onduidelijke afbakening van het logische kader (resultaat versus activiteit) en het feit dat er te weinig aandacht wordt besteed aan de meting van de impact (onrechtstreekse uitwerking en/of op lange termijn).
- Behalve misschien voor de studies uitgevoerd in het identificatiestadium verstrekt BTC een groot deel van de informatie die de Staat kan inlichten over de context, de realisaties en effecten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

## 7.4 Besluiten en aanbevelingen

Steunend op de analyse van de tien projecten worden de besluiten en aanbevelingen van de evaluatie zo gestructureerd dat ze beantwoorden aan de sleutel doelstellingen van beide actoren (Staat en BTC):

- een optimale inzet van de middelen die België uittrekt voor ontwikkelingssamenwerking en
- verzekering van een zo groot mogelijke impact van deze interventies op het actieterrein, zoals bijvoorbeeld de terugdringing van armoede.

Optimale inzet van middelen	
Vaststellingen	
Voor de Staat	Voor BTC
De relevantie van de getoetste projecten is over het algemeen goed. De beperkte toe-eigening van de projecten door de plaatselijke structuren zwakt vaak de doeltreffendheid en duurzaamheid van de projecten af. Er zijn enkele uitzonderingen op de relevantie ingegeven door een beleidsnoodzaak.	Een strikt onderscheid tussen de deelname aan de beleidsdialoog enerzijds en de uitvoering van de interventies anderzijds kan contraproductief werken. Strategische dialogen, sectorgerichte dialogen en dialogen binnen de GLOS moeten elkaar versterken.
Aanbevelingen	
Voor de Staat	Voor BTC
De Staat handhaaft of versterkt zijn actieve betrokkenheid in de dialoogplatforms. De Staat bepaalt op basis daarvan de optimale toekenning van de	Met een echte onderhandelingsbevoegdheid tussen de identificatiefase en de formuleringsfase kan en zal BTC, indien aan alle interventie-



<p>beschikbare middelen. De Staat probeert via dialoog de toekenning van de hulpmiddelen te optimaliseren en af te stemmen op de Belgische en lokale prioriteiten.</p>	<p>voorwaarden is voldaan, haar visie doen gelden. Op het terrein moet de dialoog tussen de Attaché voor Ontwikkelingssamenwerking en BTC worden aangemoedigd en versterkt op projectniveau, op sectorniveau en in het kader van de beleidsdialoog. Wanneer BTC en het bestuur tegelijk op het terrein vertegenwoordigd zijn, is het absoluut noodzakelijk dat de rollen duidelijk worden gedefinieerd opdat België één duidelijk standpunt kan innemen.</p>
--	--

Opvolging van de impact van de interventie	
Vaststellingen	
Voor de Staat	Voor BTC
<p>Sommige projecten worden toch uitgevoerd, hoewel niet aan alle opstartvoorwaarden is voldaan. Dat beïnvloedt in belangrijke mate hun doeltreffendheid. Er zijn maar voor weinig projecten betrouwbare impactgegevens beschikbaar. De informatie nuttig voor de Staat wordt grotendeels door de BTC verstrekt. De meeste getoetste projecten voldoen niet aan de duurzaamheidsvoorwaarden. De prioriteiten van de donoren lopen niet noodzakelijk gelijk met die van de partners. De partners beschikken over heel weinig middelen; een optimale inzet van middelen is essentieel met het oog op de duurzaamheid van de interventies. Bepaalde prioriteiten zijn duidelijk minder belangrijk voor de partners dan voor de donoren. Hier krijgt het begrip « duurzaamheid » een andere betekenis.</p>	<p>De hypothesen waarop het projectconcept steunt, stemmen niet altijd overeen met de werkelijkheid. De door de BTC verzekerde technische opvolging en kwaliteitscontrole blijven te beperkt.</p>

Aanbevelingen	
Voor de Staat	Voor BTC
<p>De Staat ondertekent de bijzondere overeenkomst pas als alle opstartvoorwaarden vervuld zijn.</p> <p>De Staat geeft van bij het begin zijn verwachtingen aan in termen van uitwerking en ontwikkelt samen met BTC meetbare impactindicatoren. De Staat breidt zijn ex-post evaluatievolume aanzienlijk uit.</p> <p>De Staat voert een duurzaamheidsanalyse uit van bij identificatie, naargelang de aard van het voorgestelde project.</p>	<p>Om het risico te verminderen, zouden de expliciete hypothesen van bij de identificatiefase moeten worden geïdentificeerd, besproken en vervolgens gevalideerd en eventueel aangevuld tijdens de formuleringsfase.</p> <p>BTC versterkt haar opvolg- en uitvoeringsvermogen en kwaliteitszorgsysteem.</p>



# HOOFDSTUK 8

## GEZAMENLIJKE EVALUATIE

### « INSPRAAK EN REKENSCHAP » OF

### « VOICE & ACCOUNTABILITY »

#### 8.1 Wat is Inspraak en wat is Rekenschap?

*Voice & Accountability* – inspraak en rekenschap - zijn verbonden begrippen die elkaar ontmoeten waar zij die inspraak eisen tevens rekenschap vragen aan hun leiders.

*Voice* (inspraak) kan worden begrepen als het vermogen van de bevolking om meningen en inzichten te uiten en zo de wijze waarop ze bestuurd worden te beïnvloeden.

*Accountability* (rekenschap) bestaat wanneer zij die de regels opstellen en toepassen (de beleidsvoerders) verantwoording afleggen aan hen wier leven vorm wordt gegeven door deze regels en verantwoordelijk worden gehouden voor hun bestuur.

Zo gesteld zijn inspraak en rekenschap belangrijke indicatoren voor de aard van de relatie tussen staat en burgers. Het betreft hier een van de indicatoren van behoorlijk bestuur<sup>29</sup>.

#### 8.2 Belang van Inspraak en Rekenschap

Burgerparticipatie en de plicht van de overheid om rekenschap te geven aan de burger worden gezien als factoren eigen aan een goed overheidsbeheer (goed bestuur). Goed bestuur wordt dan op zijn beurt beschouwd als onmisbaar voor de terugdringing van armoede, voor macro-economische stabiliteit en, bij uitbreiding, voor de verwezenlijking van de MOD's.

Wanneer burgers een stem (*Voice*) krijgen, m.a.w. wanneer ze inspraak hebben in de keuze van beleidsprioriteiten, kunnen ze de verantwoordelijken aanporren om armoede effectief te gaan bestrijden. De kwaliteit en de resultaten van de hulp gaan erop vooruit, in het bijzonder wanneer de burgerbevolking de overheid en overheidsinstellingen kritisch kan opvolgen en hun handelingen en daden beoordelen.

---

<sup>29</sup> De andere bestuursindicatoren gedefinieerd door de Wereldbank zijn politieke stabiliteit en een vreedzame samenleving, de doeltreffendheid van de overheid, de kwaliteit van de regelgeving, het bestaan van een rechtsstaat en corruptiebeheersing.

Inspraak en rekenschap spelen eveneens een belangrijke rol bij de toe-eigening van de hulpinterventies. Zo vraagt de Verklaring van Parijs aan de partnerlanden om nationale ontwikkelingsstrategieën uit te werken, een breed overlegproces op te starten en een hele rist partners van de ontwikkelingssamenwerking te betrekken bij de evaluatie en opvolging van de uitvoering van deze nationale ontwikkelingsstrategieën.

Tot slot kunnen inspraak en rekenschap een directe gunstige invloed uitoefenen op de strijd tegen armoede, wanneer we armoede niet alleen maar zien als een materieel gemis, maar ook als een toestand van onvermogen, waarbij slachtoffers geen inspraak hebben en hun beleidsvoerders dus niet ter verantwoording kunnen roepen.

### **8.3 Rechtvaardiging van de evaluatie**

Sedert de jaren 1990 stellen de donoren steeds meer belang in goed bestuur en dan vooral in de inspraak van burgers en de verantwoording van de overheid. Dit toenemende belang betekent evenwel niet dat een beleid voor burgerparticipatie en rekenschap werd geïmplementeerd in het domein van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De ondersteuning van inspraak en rekenschap komt wel tot uiting bij de ondersteuning van een goed bestuur en bij conflictpreventie en vredesopbouw.

Ondanks het feit dat er meer middelen worden vrijgemaakt voor inspraakbevorderende initiatieven blijven tastbare resultaten grotendeels uit. Het doel van de evaluatie is om meer inzicht te verwerven in de resultaten van dergelijke interventies en om bij te dragen tot een duidelijke strategie in dat domein.

Het doel van de evaluatie is tweeledig:

- Het in kaart brengen van de verschillende benaderingswijzen om inspraak en rekenschap te versterken en dit in verschillende contexten van ontwikkelingslanden; en om lessen te leren over welke benaderingswijzen het beste hebben gewerkt, waar en waarom?
- Op basis van een staal van inspraak- en rekenschapbevorderende interventies de effecten daarvan op het bestuur, de doeltreffendheid van de hulp en hun duurzaamheid evalueren.

### **8.4 Verloop van de evaluatie**

De evaluatie werd uitgevoerd in samenwerking met de evaluatiediensten voor de ontwikkelingssamenwerking van Groot-Brittannië, Denemarken, Zweden, Noorwegen, Duitsland en Zwitserland en dit op initiatief en onder leiding van de Britten (DFID).

De evaluatie verliep in verschillende fasen.

De eerste fase mondde uit in de opmaak van een verslag met de titel « Review of literature and donor approaches. »

De consultants werkten vervolgens een theoretisch kader uit voor de evaluatie en een uitvoeringsmethodologie. Bedoeling van dat kader was om de uitvoering van studies aan te moedigen die vergelijkbaar zijn wat betreft methode, structuur en deugdelijkheid. Het kader werd op de proef gesteld in Benin en in Nicaragua.

In totaal werden vijf landenevaluaties (casestudy's) uitgevoerd: in Bangladesh, in Mozambique, in de DRC, in Nepal en in Indonesië. Al deze landenevaluaties werden telkens uitgevoerd door een andere donor, die echter gemachtigd was om ook de relevante interventies van andere donoren in dat land te toetsen. Zo heeft België de casestudy in de DRC uitgevoerd en daarbij ook de interventies van DFID en SIDA mee onder de loep genomen. Deze fase liep af op 15 maart 2008.

De lessen die uit de landenevaluaties kunnen worden getrokken, worden geanalyseerd en gebundeld in één eindrapport. Dit eindverslag is begin 2009 verschenen.

## **8.5 Voornaamste resultaten van de casestudy in de DRC**

Voor de casestudy in de DRC werd uitgegaan van tien interventies. Deze interventies bevatten een goede mix van steun aan burgerparticipatie – inspraak – en rekenschap – de plicht om verantwoording af te leggen – of een mengeling van beide, plus een goede mix van interventies ondersteund door Groot-Brittannië, Zweden en België. Het terreinwerk werd uitgevoerd in Kinshasa en Mbuji Mayi (Oost Kasai).

### **8.5.1 Enkele bevindingen:**

Ondanks het feit dat de DRC, na een lange periode van dictatuur, gewapende conflicten en corruptie, onderaan de ladder van goed bestuur bengelt, dienen er zich enkele opportuniteiten aan die mogelijkheden bieden voor de ondersteuning van inspraak voor burgers en meer rekenschap vanwege beleidsvoerders. Enerzijds zijn er op politiek vlak de akkoorden (Lusaka en Pretoria) die het institutionele beleidskader van de transitie uitgetekend hebben en de vastberadenheid van de internationale gemeenschap om de DRC uit de crisis te trekken. Anderzijds zijn er de factoren die meer eigen zijn aan de Congolese gemeenschap zoals de honger naar informatie en participatie en de diversiteit en dynamiek van de burgermaatschappij.

De ondersteuning van burgerparticipatie en rekenschap van de beleidsvoerders in de DRC steunt op drie strategieën:

- Steun aan de bevolking opdat ze beter uiting zouden kunnen geven aan hun grieven en verwachtingen, dankzij een betere toegang tot informatie. Voorbeelden zijn steun aan het verkiezingsproces, aan de media, aan de verdediging van rechten en sociaaleconomische belangen. Algemeen kunnen we stellen dat het merendeel van de financiële middelen voor

burgerparticipatie en verantwoording in de DRC wordt ingezet in het kader van deze strategie.

- Steun aan overheidsinstellingen, in het bijzonder het parlement en de instellingen die de transitie moeten ondersteunen, evenals aan de beleidsvoerders zodat de overheid haar kerntaken opnieuw kan opnemen en in alle transparantie kan werken.
- Een toenadering tussen Staat en bevolking om wantrouwen uit te schakelen en wederzijds begrip te stimuleren. (bijv.: confronteren van bevolking met politie, met justitie en met het lokale bestuur).

### 8.5.2 Besluiten

Hoewel het nooit gemakkelijk is een oorzakelijk verband te leggen tussen de interventies en de vastgestelde resultaten en effecten, zijn er toch enkele succesverhalen. Zo heeft de steun aan de burgermaatschappij en aan radiostations bijgedragen tot een hogere verkiezingsdeelname, tot het relatief vreedzame kiesproces en tot de aanvaarding van de resultaten. Voorts heeft de donorondersteuning de burgermaatschappij in staat gesteld een actieve rol te spelen in de formulering van het armoedebestrijdingsbeleid (PRSP-proces). Burgers hebben met succes radiostations ingeschakeld om van de plaatselijke autoriteiten een betere dienstverlening, respect voor de burgerrechten en een aanpak van kleinschalige corruptie af te dwingen.

Het aantal voorbeelden van een versterkte burgerparticipatie en verantwoording van beleidsvoerders in de DRC breidt uit, maar het blijven toch eerder losstaande successen dan duurzame resultaten. Het is moeilijk om bredere ontwikkelingsresultaten, zoals de vermindering van armoede, te identificeren als gevolg van de steun aan burgerparticipatie. Momenteel heerst een gevoel van ontgoocheling bij de bevolking, vermits ze geen verbetering in hun levensomstandigheden vaststellen en de na de verkiezingen verwachte armoedeterugdringing uitblijft.

De coördinatie tussen de donoren in het domein van inspraak en rekenschap staat nog in de kinderschoenen. Er is bijzonder weinig overleg, omwille van de gebrekkige afbakening van deze sector. Bijgevolg wordt geen duidelijke strategie gevolgd voor het aanpakken van gekende valkuilen, zoals het gebrek aan politieke verantwoordingswil, of de onvoldoende doorzichtige ontginning van grondstoffen.

### 8.5.3 Aanbevelingen

- Het OESO-principe voor internationale steun aan fragiele landen is ook hier van toepassing: "de context moet als uitgangspunt worden genomen". Dit houdt in dat we in de DRC zin voor realisme aan de dag moeten leggen wat inspraak en rekenschap betreft. De beoogde doelstellingen zijn vaak te ambitieus.
- Een betere coördinatie tussen donoren is nodig met het oog op een meer relevante en coherente steun voor meer inspraak en rekenschap. Ook Congo dient vertegenwoordigd te zijn bij deze coördinatie.

- Internationale NGO's die burgers een stem geven, moeten worden ondersteund omdat ze bestand zijn tegen druk vanwege de overheid; een dergelijke ondersteuning is vooral relevant wanneer de lokale NGO's het zwijgen worden opgelegd. Deze steun aan internationale NGO's mag echter niet ten koste gaan van de lokale actoren.
- Externe initiatieven die druk uitvoeren in gevoelige domeinen zoals de ontginningsindustrie mogen enkel worden gezien als aanvulling op de lokale drukkingsgroepen en niet als vervanging ervan.
- Het zou wenselijk zijn mechanismen op te zetten waarmee kleine successen op grote schaal kunnen worden toegepast.
- Met behulp van een communicatiestrategie zouden de verworvenheden in het domein van inspraak en rekenschap verder kunnen uitwaaieren.
- In de projecten voor inspraak en rekenschap moet een luik worden voorzien voor capaciteitsopbouw bij de overheden (ook dit is een OESO-principe m.b.t. fragiele landen).
- Er moet rekening worden gehouden met de impact van een versterkte burgermaatschappij op de doorstroming van leiders naar de beleidsorganen; dit is een verlies voor de burgerorganisaties, maar kan bijdragen tot meer rekenschap vanwege de overheid.
- Er moet rekening worden gehouden met sociale en economische rechten (door bijv. vakbondssamenwerking) en deze moeten worden gezien als een integraal onderdeel van de fundamentele mensenrechten.





# HOOFDSTUK 9

## GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN DE VERKLARING VAN PARIJS (1<sup>STE</sup> FASE)

Deze evaluatie werd gecoördineerd door de Deense ontwikkelingssamenwerking.

De Verklaring van Parijs werd in maart 2005 goedgekeurd. Deze is onderworpen aan een tweefasig evaluatieproces. De eerste fase, die in augustus 2008 afliep, zet de veranderingen of het gebrek aan verandering in de houding van zowel donoren als ontvangende landen, die de Verklaring teweegbracht, in de verf. Tijdens de tweede fase peilt de evaluatie naar het effect van de Verklaring van Parijs op de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp.

### 9.1 Rechtvaardiging

De Verklaring van Parijs steunt op de volgende hypothese: wanneer de vijf beginselen<sup>30</sup> van de Verklaring effectief worden toegepast, komt dit ten goede aan de doeltreffendheid van de hulp en zal deze hulp bijdragen tot de ontwikkeling van de partnerlanden.

De eerste stap is dan om na te gaan in welke mate de beginselen al worden toegepast, zowel door de donoren als door de ontvangende landen. Zijn er gedragsveranderingen opgetreden? Welke incentives bevorderen de uitvoering van de Verklaring van Parijs en welke factoren belemmeren de goede uitvoering ervan?

De evaluatiecoördinatoren maakten de planning zo op dat het verslag van de eerste fase al beschikbaar was tijdens het High-Level Forum on Aid Effectiveness dat van 2 tot 4 september 2008 in Accra werd gehouden.

De tweede fase van de evaluatie loopt dan in 2009 en in 2010 en peilt naar de bijdrage van de Verklaring van Parijs tot de doeltreffendheid van de hulp en tot de ontwikkelingsresultaten.

### 9.2 Methodologie

Voor de evaluatie werd een oproep tot indiening van kandidaturen gelanceerd, enerzijds bij de ontvangende landen en anderzijds bij de DAC-landen en multilaterale organisaties. Geïnteresseerden werden uitgenodigd om zich vrijwillig kandidaat te stellen voor een evaluatie van de veranderingen in hun gedrag inzake hulp en hulpbeheer naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Verklaring van Parijs.

---

<sup>30</sup> Eigen inbreng van de ontvangende landen, afstemming op de prioriteiten en procedures van het ontvangende land, afstemming tussen donoren onderling, resultaatgericht beheer en wederzijdse verantwoording.

Een gemeenschappelijk evaluatiekader voor de acht ontvangende landen<sup>31</sup> zorgt ervoor dat de vaststellingen in de verschillende landen aan elkaar kunnen worden getoetst, waarbij evenwel rekening kan worden gehouden met de eigenheden en specifieke kenmerken van elk land. De landenevaluaties werden beheerd door de respectieve partnerlanden. De meeste konden daarbij rekenen op de financiële en materiële steun van donoren<sup>32</sup>.

De landenevaluaties omvatten elf evaluaties uitgevoerd door donoren en multilaterale agentschappen, die de effecten van de Verklaring van Parijs naspeurden op het beleid en de regelgeving in de onderzochte landen. Deze evaluaties steunen voornamelijk op documentonderzoek, aangevuld met gesprekken met de voornaamste actoren<sup>33</sup>.

De eigenlijke uitvoering werd beheerd door de evaluatiediensten van de respectieve agentschappen.

België nam niet aan deze evaluaties deel, maar kan zich wel vinden in de voornaamste vaststellingen en aanbevelingen: andere donorlanden kampen met dezelfde problemen als België; we zijn lang niet het enige land dat te maken krijgt met een spanningsveld tussen nationale regelgeving en zichtbaarheid enerzijds en de beginselen van de Verklaring van Parijs anderzijds.

### 9.3 Voornaamste vaststellingen

Uit de evaluaties komt duidelijk naar voren dat de beslissende factor voor een geslaagde implementering van de Verklaring van Parijs het eigen initiatief van het ontvangende land is. Enkel in de landen waar internationale hulp expliciet wordt opgenomen in de ontwikkelingsstrategie en waar de hulp wordt gecoördineerd op initiatief van de overheid stellen we een gedragswijziging inzake hulp vast.

Niet alle verbintenissen van de Verklaring van Parijs worden op dezelfde manier nageleefd: er werd wel vooruitgang geboekt op het vlak van afstemming op de prioriteiten van de ontvangende landen en harmonisering tussen donoren. Deze vooruitgang is veel minder tastbaar wat het ownership/eigenaarschap, het resultaatgerichte beheer en de wederzijdse verantwoording betreft. De afstemming op de procedures van de ontvangende landen wordt door de donoren tegengewerkt.

---

<sup>31</sup> Bangladesh, Bolivië, de Filippijnen, Senegal, Zuid-Afrika, Sri Lanka, Oeganda en Vietnam (de evaluatie in Vietnam was een onafhankelijke opvolging die volledig afzonderlijk werd uitgevoerd)

<sup>32</sup> De Dienst Bijzondere Evaluatie had Mali financiële steun aangeboden voor het uitvoeren van een evaluatie. Het proces dat in Mali werd opgestart, liep echter vast na publicatie van het bestek. De Dienst Bijzondere Evaluatie plant een kort onderzoek om na te gaan wat er precies fout liep.

<sup>33</sup> Aziatische ontwikkelingsbank, Australië, Denemarken, Finland, Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en UNDG (United Nations Development Group).

De donoren willen dat het beheer van de hulp door de ontvangende landen beter door de wetgever en door de burgermaatschappij ter plaatse wordt gecontroleerd.

Sommige verbintenissen kunnen echter een averechts effect hebben: de afstemming tussen donoren onderling kan het eigenaarschap fnuiken. De ontvangende landen vrezen dat de donoren samen gaan klitten en hun hulp zonder enige waarschuwing zouden intrekken. De Europese Gedragscode<sup>34</sup> wordt gezien als een belangrijke stap in de richting van een betere harmonisatie.

De donoren moeten hun interne procedures bijsturen. De Verklaring van Parijs houdt in dat het initiatief voortaan moet uitgaan van de ontvangende landen i.p.v. de donoren. De donoren moeten dus op flexibele wijze samen tegemoetkomen aan de noden van de ontvangende landen. Deze nieuwe zienswijze vereist een delegering van de politieke en financiële beslissingsmacht naar het terrein. Sommige landen overwonnen alvast de resulterende financiële en regelgevingsobstakels, met name wat de gedecentraliseerde inzet van overheidsfinanciën over meerdere jaren betreft; andere, zoals België, hinken nog achterop.

De actieradius van de Verklaring van Parijs blijft relatief beperkt. Aan de kant van de donoren zijn het vooral de ambtenaren op het terrein en de beheerders op de hoofdzetel die hier het meest mee te maken krijgen. Aan de kant van de ontvangende landen zijn dat voornamelijk de centrale ambtenaren; de gedecentraliseerde of sectorniveaus zijn minder vertrouwd met de Verklaring van Parijs en een wijziging van de dagdagelijkse praktijken blijft dus grotendeels uit, waarbij het initiatief vooral aan de donoren wordt gelaten. Bovendien bevat de Verklaring van Parijs een veertigtal verbintenissen die voortvloeien uit de vijf beginselen, die nauwelijks gekend zijn.

Het systeem voor de opvolging van de Verklaring van Parijs<sup>35</sup> wekte de indruk dat de Verklaring een reeks technische verbintenissen zou zijn, terwijl de voornaamste verbintenissen beleidsgerelateerd zijn, met name het beginsel van ownership bij het beheer van de hulp door het ontvangende land brengt beleidskeuzes met zich mee, zowel voor het ontvangende land als voor de donoren.

Het gevaar bestaat dat de Verklaring van Parijs afglijdt in een bureaucratische benadering en een standaardaanpak (one size fits all), terwijl de ondertekenaars eigenlijk erkenden dat de Verklaring van Parijs moest worden geïnterpreteerd op maat van ieder land.

Voor de ontvangende landen is deze hulp in het ruimere kader van hun economische en maatschappelijke ontwikkeling vaak geen hoofdbekommernis, terwijl deze wel de bestaansreden is voor de donoragentschappen. De incentives voor het toepassen van de beginselen van de Verklaring van Parijs voor de overheden van de

---

<sup>34</sup> Gedragscode over de complementariteit en werkverdeling in het ontwikkelingsbeleid.

<sup>35</sup> Twaalf indicatoren gelinkt aan de vijf beginselen van de Verklaring.

ontvangende landen blijven beperkt. Zowel ontvangende landen als donoren hebben meer voordeel bij projectbeheereenheden.

De uitgavendruk en de jaarlijkse vernieuwing van de begroting worden door de meeste donoren als beperkend ervaren. Desondanks vinden ze het moeilijk om hun hulp voor de begunstigden zichtbaar te maken. Daardoor wordt het voor hen moeilijk om de hulpbedragen in te schrijven op hun algemene uitgavenbegroting.

Ontwikkelingsprioriteiten zijn niet noodzakelijk de belangrijkste motivatie voor de beslissingen inzake internationale ontwikkelings-samenwerking. Ook nationale belangen spelen hier een rol.

## **9.4 Voornaamste aanbevelingen**

### 9.4.1 Voor de ontvangende landen

Maatregelen nemen ter versterking van hun leadership inzake het beheer en de coördinatie van de internationale hulp tegen 2010;

Transparante mechanismen opzetten ter controle van de wetgeving m.b.t. de bestemming van de hulp;

Resultaatgerichte beheersystemen voorzien die tegemoetkomen aan de nationale behoeften inzake planning, beheer en verantwoording van beleidsvoerders.

### 9.4.2 Voor de donorlanden

Tegen 2010 een degelijke regelgeving of wetgeving voorzien ter ondersteuning van het leadership van de partnerlanden op het vlak van hulpbeheer;

Tegen 2010 voldoende beslissingsbevoegdheid, mensen en financiële middelen delegeren, nodig om actief bij te dragen tot de afstemming en harmonisatie van de ontwikkelingssamenwerking onder leiding van het ontvangende land;

Tegen 2010 maatregelen nemen voor een betere zichtbaarheid van de hulp zodat deze kan worden opgenomen in de plannings-, begrotings- en kennisgevingscycli van de partnerlanden, met vaste verbintenissen over meerdere jaren;

Indien nodig extra capaciteitsopbouw aanzwengelen bij de ambtenaren op het terrein zodat de Verklaring van Parijs kan worden nageleefd;

De middelen en de TA ter beschikking stellen van de ontvangende landen om hen te helpen het voortouw te nemen bij de sturing en coördinatie van de hulp.

# **BIJLAGE 1**

## **MANAGEMENT RESPONSE VAN DGOS OP DE EVALUATIE VAN DE DIRECTE BILATERALE SAMENWERKING**

### **A 1.1 Inleidende beschouwingen**

De evaluatie die het voorwerp uitmaakt van voorliggende Management Response bestrijkt de periode 1999-2005 en werd grotendeels in 2006 uitgevoerd. We stellen daarbij het volgende vast:

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

2. Centraal in het hervormde ontwikkelingsbeleid staat de taakverdeling, en dus de relatie, tussen DGOS en BTC. Deze relatie stond de afgelopen jaren onder hoogspanning. Ook nu nog is de verhouding tussen beide organisaties niet ideaal. Er heerst nog steeds wederzijds wantrouwen en na-ijver. DGOS heeft de afsplitsing van de uitvoerende tak nog niet verteerd en besteedde de afgelopen jaren veel aandacht aan de uitbouw van controlemechanismen. BTC waagde zich

steeds meer op het beleidsterrein. Het scheppen van een klimaat van wederzijds vertrouwen en constructieve samenwerking is daarom wellicht de belangrijkste opdracht voor het management van beide organisaties. Met het derde beheerscontract, dat in januari 2007 in werking trad, werd een stap in de goede richting gezet. Dit derde beheerscontract vertrekt van een dubbele doelstelling: een betere taakomschrijving tussen DGOS en BTC en eenvoudiger en snellere procedures. De voorliggende evaluatie gaat evenwel niet in op de veranderingen die dit derde beheerscontract doorvoerde en is daardoor voor een deel achterhaald.

Verder heeft de voorliggende evaluatie zich nagenoeg volledig toegelegd op de procedures en niet op de impact van de samenwerking. De titel – “Evaluatie van de directie bilaterale samenwerking 1999 – 2005” – dekt dus niet helemaal de inhoud. Daarenboven wordt de indruk gewekt dat er de afgelopen jaren helemaal niet aan de procedures is gewerkt. Zo krijgt de oprichting van een gemengd comité DGOS-BTC, krijgt onvoldoende aandacht.

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

## **A 1.2 Derde beheerscontract tussen de Belgische Staat en BTC**

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

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

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

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

DGOS zal BTC in het najaar van 2007 uitnodigen om, met academische ondersteuning, een reflectiewerkgroep voor decentralisering op te richten. Begin 2008 zal deze werkgroep concrete voorstellen inzake decentralisering voorleggen aan de minister van Ontwikkelingssamenwerking. Hopelijk kunnen in de loop van 2008 enkele proefprojecten inzake decentralisering worden gelanceerd, waarbij de principiële beslissingen omtrent te financieren projecten en programma's uiteraard bij de beleidsverantwoordelijken blijven, na advies van de Inspectie van Financiën, maar waarbij de verdere opvolging grotendeels wordt gedelegeerd naar het terrein. Tegelijk zou men moeten evolueren van een ex ante naar een ex post controle. Vroeg of laat zal dan ook de vraag opduiken of het wenselijk is dat DGOS- en BTC-vertegenwoordigers op het terrein een guichet unique gaan vormen, waarbij de respectieve bevoegdheden van elkeen onverlet worden gelaten maar waarbij tegenover de lokale overheden gezamenlijk wordt opgetreden onder de noemer 'Belgische ontwikkelingssamenwerking'. De voorliggende evaluatie pleit voor dergelijke gezamenlijke veldkantoren. Andere donoren die een splitsing hebben doorgevoerd tussen hun beleidsorganisatie en hun uitvoerende organisatie, zoals Duitsland of Zwitserland, treden op het terrein gezamenlijk op. Een dergelijke evolutie is wenselijk in de ogen van het DGOS-management. DGOS zal evenwel aan BTC de nodige garanties moeten geven dat ze de taakverdeling tussen de beleidsvoorbereidende en de uitvoerende organisatie niet op de helling wil zetten. Een hersteld vertrouwen tussen beide organisaties is een absolute voorwaarde opdat deze decentralisering kans op slagen zou hebben. Positief is wel dat op het terrein de verstandhouding tussen DGOS- en BTC-vertegenwoordigers door de band goed is. Heel vaak slagen zij er met pragmatische oplossingen in om administratieve obstakels te omzeilen.

Wat er ook van zij, het derde beheerscontract zal tot gevolg hebben dat de opdracht van de attaché internationale samenwerking op het terrein evolueert. Binnen DGOS wordt in het najaar 2007 een reflectie



op gang gebracht, met academische ondersteuning, die begin 2008 moet uitmonden in een nieuwe taakomschrijving voor de attachés in de partnerlanden. Parallel daarmee zal moeten worden nagegaan of het huidige netwerk van attachés op het terrein wel spoort met deze nieuwe taakomschrijving.

### **A 1.3 De versnippering van de Belgische directe bilaterale hulp**

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

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

De Wet op de Belgische internationale samenwerking stelt het principe van de sectorale en thematische concentratie van de hulp voorop. Toch gaat nauwelijks 60% van die hulp naar de prioritaire sectoren en thema's. In het verleden werd te veel uitgegaan van het idee dat een gespreide Belgische aanwezigheid tot een grotere Belgische invloed zou leiden. In de indicatieve samenwerkingsprogramma's met de partnerlanden werden daarom te veel sectoren weerhouden, alsook te veel projecten en programma's die buiten de prioritaire sectoren en thema's vielen. Sinds anderhalf jaar wordt hieraan verholpen. Recente indicatieve samenwerkingsprogramma's selecteren meestal slechts twee sectoren. Dit is niet het geval voor de indicatieve samenwerkingsprogramma's die onlangs met de Democratische Republiek Congo (DRC), met Rwanda en met Burundi werden gesloten. Gezien de omvang van die samenwerkingsprogramma's en de dominante plaats van België in de internationale donorgemeenschap in die landen, is dat evenwel verdedigbaar.

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

Vertrekkend vanuit de vaststelling dat de Belgische directe hulp traag en onvoorspelbaar is, bevat de voorliggende evaluatie een verhoud pleidooi voor het afschaffen van gemengde commissies en indicatieve samenwerkingsprogramma's. Het zijn evenwel niet deze commissies en programma's op zich die voor vertragingen en een gebrek aan continuïteit zorgen. Deze euvels zijn vooral te wijten aan een gebrek aan

discipline bij de kalender van de gemeente commissies enerzijds en bij de uitvoering van de programma's anderzijds. DGOS zal aan de volgende minister van ontwikkelingssamenwerking voorstellen om strikt te houden aan een vaste kalender voor gemengde commissies, aan een vaste duur van vier jaar voor de indicatieve samenwerkingsprogramma's en aan respect voor de afspraken die in die programma's werden opgenomen.

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

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

## **A1.4 De nieuwe hulpbenadering**

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

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

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

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

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

## **A1.5 Het personeelsbeleid**

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

- Omgekeerde personeelsstructuur: meer dan twee derde van de DGOS-personeelsleden zijn ouder dan 50 jaar; de volgende tien jaar gaat een derde van het personeelsbestand met pensioen.
- Ongeveer een vierde van het DGOS-personeelsbestand zit in een of andere vorm van deeltijds werken. Dit schept problemen inzake continuïteit.
- Ongeveer een vierde van de DGOS-personeelsleden zijn niet statutair benoemd. Deze precaire arbeidscontracten (contractuelen, vervangingscontracten, Rosettabanen) hebben tot gevolg dat te veel personeelsleden DGOS verlaten.

In tegenstelling tot BTC, kan DGOS niet zijn eigen personeelsbeleid voeren. Dit personeelsbeleid is geïntegreerd in de stafdirectie P&O van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Deze stafdirectie toont veel begrip voor de specifieke problemen inzake personeelsbezetting waarmee DGOS te kampen heeft. Maar de stafdirectie is onderworpen aan de algemene regels inzake personeelsbeleid die binnen de federale overheid gelden. Rigiditeit en traagheid zijn er twee kenmerken van. Het personeelsplan voor 2005 werd nog steeds niet volledig uitgevoerd, evenmin als dat voor 2006. Het personeelsplan 2007, zoals dat door het directiecomité van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking werd voorgesteld en ondertussen door de minister van ambtenarenzaken werd goedgekeurd, wacht nog op groen licht van de minister van Begroting. Het zal wellicht niet voor het najaar van 2008 zijn uitgevoerd.

Naast deze kwantitatieve problemen, is er ook een kwalitatief probleem. Er is geen aangepast vormingsbeleid uitgewerkt voor de DGOS-personeelsleden. Daarenboven is de laatste jaren veel expertise uit DGOS verdwenen, waardoor de organisatie vooral op beleidsondersteunend vlak ernstige lacunes vertoont. De volgende maanden zal de beleidsondersteunende dienst D0.1 worden versterkt. Het personeelsbeleid van de federale overheid laat onvoldoende toe om op flexibele manier expertise te rekruteren op de arbeidsmarkt. Deze broodnodige expertise zal dus inhouse moeten gezocht worden, wat

inhoudt dat de aangetrokken personeelsleden de tijd moeten krijgen om zich in te werken. Cruciaal daarbij zal de vraag zijn in welke mate het DGOS-management aan zijn personeelsleden vorming zal kunnen aanbieden op het vlak van beleidsvoorbereiding en beleidsdialoog. Het DGOS-personeel is immers door de band zowel gemotiveerd als bekwaam. Maar de meeste personeelsleden hebben hun sporen verdiend in de projectuitvoering en hebben daarom nood aan vorming.

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

## **A1.6 Beleidskader**

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

Het DGOS-management zal concrete voorstellen formuleren in de volgende domeinen:

- Decentralisering van beslissingsmomenten en uitvoering;
- Geografische, sectorale en thematische concentratie;
- Personeelsbeleid;
- Herziening van de Wet van 1999 op de Belgische internationale samenwerking.

Met deze voorstellen heeft DGOS evenwel slechts kans op slagen indien de organisatie zowel voldoende steun als voldoende beleidsruimte krijgt van het politieke niveau.

## **A1.7 Besluit**

De voorliggende evaluatie stelt dat de Belgische directe bilaterale samenwerking niet efficiënt genoeg werkt en wijst op hoogdringendheid. De ontwikkelingsproblematiek is op internationaal vlak in volle beweging. De Belgische ontwikkelingssamenwerking mag die boot niet missen en moet daarom haar procedures, structuren en methodes veranderen. De aanbeveling van de voorliggende evaluatie om daartoe een reflectiecomité op te richten, wordt door het DGOS-management begroet. De taakomschrijving van dit reflectiecomité wordt als volgt omschreven: "het ontwikkelen van een duidelijke visie op de gewenste veranderingen in de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking om die aan te passen aan het gewijzigde 133 internationale perspectief". Het DGOS-management zal aan BTC voorstellen om dit samen te doen, met academische steun.



# BIJLAGE 2

## MANAGEMENT RESPONSE VAN DGOS OP DE EVALUATIE VAN DE HUMANITAIRE HULP

### A2.1 Inleidende beschouwingen

De voorliggende evaluatie beoordeelt de kwaliteit van de humanitaire interventies die door de Belgische staat werden gefinancierd tussen 2002 en 2006. De evaluatie is bijzonder kritisch. Reeds in 2005 had de OESO, in het kader van de *DAC-Peer Review*<sup>36</sup> van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, kritiek geuit op de omvang, de strategie, de financiering en het beheer van de Belgische humanitaire hulp. Daarenboven betreurde de OESO de afwezigheid van een allesomvattend regelgevend kader voor de Belgische humanitaire hulp. Volgens de voorliggende evaluatie is er, enkele jaren later, niet veel veranderd. Behalve dan voor wat betreft het volume van de Belgische humanitaire hulp, dat toenam van 45 miljoen euro in 2002 tot 76 miljoen euro in 2006.

De voorliggende evaluatie bestrijkt de periode 2002-2006. Tijdens deze periode voltrok zich een grondige wijziging van de internationale context rond humanitaire hulp. Het humanitaire systeem van de Verenigde Naties werd hervormd en belangrijke nieuwe hulpinstrumenten, zoals het *Central Emergency Response Fund*, werden gecreëerd. De belangrijkste donoren keurden in 2003 de principes van *Good Humanitarian Donorship* goed. Zij verbonden er zich toe om humanitaire financiering in overeenstemming te brengen met de objectieve behoeften, deze sneller ter beschikking te stellen, meer voorspelbaar te maken en minder aan *earmarking* te doen.

De algemene teneur van de voorliggende evaluatie kan als volgt worden samengevat:

- Geen uniforme definitie: zowel op de hoofdzetel als op het terrein worden verschillende begripsomschrijvingen gehanteerd.
- Geen allesomvattend beleidskader: verschillende koninklijke besluiten en richtlijnen bestaan naast elkaar en staan een voorspelbare, flexibele en tijdige financiering van humanitaire activiteiten in de weg.
- Onvoldoende beleidscoherentie: humanitaire activiteiten worden gefinancierd via vijf verschillende begrotingslijnen, beheerd door

---

<sup>36</sup> Het *Development Assistance Committee* (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) is een invloedrijk forum van bilaterale donoren. Het DAC legt zich toe op het stimuleren van de ontwikkelingsinspanning en het verbeteren van de kwaliteit van die inspanning. *Peer pressure* en *policy review* zijn de belangrijkste instrumenten van het DAC.

vier administratieve diensten, onder de verantwoordelijkheid van twee verschillende ministers. De financieringscriteria en procedures inzake besluitvorming en uitvoering verschillen naargelang de gebruikte begrotingslijnen. Er is geen structureel ingebede coördinatie.

- Traag besluitvormings- en uitvoeringsproces: een derde van de projecten scoren onbevredigend tot slecht op het vlak van doeltreffendheid.
- Specifieke problemen met twee begrotingslijnen: de meeste initiatieven die op de begrotingslijn "overgangsacties, reconstructie en maatschappijopbouw" worden gefinancierd, zijn vanuit humanitair oogpunt onvoldoende relevant. De initiatieven die gefinancierd worden op de begrotingslijn "Preventie, noodhulp, herstelhulp op korte termijn en humanitaire actie" zijn dat wel, maar kennen al te strikte procedures, wat leidt tot trage besluitvorming, gebrek aan flexibiliteit en inefficiëntie.
- Versnippering van de gefinancierde initiatieven.
- Onvoldoende resultaatgericht: geen impactevaluatie en -studies.

## A2.2 Tien aanbevelingen in vijf categorieën

De voorliggende evaluatie formuleert tien aanbevelingen, die grosso modo in vijf categorieën kunnen worden ondergebracht.

### 1. Nood aan een allesomvattend regelgevend kader

De Belgische humanitaire hulp wordt gefinancierd op vier verschillende begrotingslijnen<sup>37</sup>:

- Overgangsacties, reconstructie en maatschappijopbouw - B.A. 14 54 41 3526 - voortaan genoemd "transitielijn".
- Voedselhulp - B.A. 14 54 42 3582.
- Vrijwillige meerjarige bijdragen aan multilaterale organisaties - B.A. 14 54 31 3502.
- Preventie, noodhulp, hulp voor rehabilitatie op korte termijn en humanitaire actie - B.A. 14 53 41 3580 - voortaan genoemd "noodhulplijn".

De *DAC-Peer Review* uit 2005 stelt: "*Er is geen allesomvattend politiek document dat de Belgische aanpak van de humanitaire actie verklaart*". Het Koninklijke Besluit van 19 november 1996 aangaande noodhulp en herstel op korte termijn is inderdaad achterhaald. Het dateert van voor de recente evolutie van de humanitaire hulp, heeft slechts op een deel van de humanitaire hulp betrekking en is enkel van toepassing op één van de vier bovenvermelde begrotingslijnen, nl. de "noodhulplijn". Het K.B. bevat zeer strikte procedures en financieringscriteria, wat leidt tot trage besluitvorming en een gebrek aan flexibiliteit. Slechts 10% van de projecten worden binnen de maand na indiening goed gekeurd. De gemiddelde besluitvormingsprocedure bedraagt vier maanden. Het K.B. sluit internationale niet-

---

<sup>37</sup> Een vijfde begrotingslijn, met betrekking tot B-FAST, wordt in deze *management response* buiten beschouwing gelaten. B-FAST (*Belgium First Aid and Support Team*) kent immers een eigen finaliteit en logica, volgt andere procedures en heeft andere actoren.

gouvernementele organisaties uit van financiering, net als de toewijzing van middelen aan noodfondsen, zoals het *Central Emergency Reponse Fund* of nationale *Pooled Funds*. Het K.B. is niet in overeenstemming met de principes van *Good Humanitarian Donorship*.

## OESO

In antwoord op de OESO-kritiek, werd in 2006 een "*Stuurplan van de Belgische humanitaire hulp*" geformuleerd. Het Stuurplan bevat een aantal richtlijnen, maar werd nooit geoperationaliseerd. Het Stuurplan vervangt het K.B. van 1996 overigens niet. Bijgevolg blijven verschillende richtlijnen naast elkaar bestaan.

De Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS) pleit voor het opstellen van een nieuw, allesomvattend koninklijk besluit, dat het K.B. van 1996 vervangt, gebaseerd is op de principes van het Stuurplan van 2006 en de verschillende facetten van de Belgische humanitaire hulp omvat. Dit nieuwe K.B. inzake de Belgische humanitaire hulp moet transparante en soepele financieringscriteria en – procedures voor de verschillende begrotingslijnen bevatten, evenals een overkoepelend coördinatiemechanisme. Het nieuwe K.B. zal de bevoegdheidsverdeling tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking verduidelijken. Het zal de gewijzigde internationale context van de humanitaire hulp weerspiegelen, evenals de principes van *Good Humanitarian Donorship*.

DGOS zal een ontwerp van K.B. van de Belgische humanitaire hulp opstellen, in nauw overleg met de strategische cellen van de twee ministers en met de diensten van de voorzitter van de FOD en van de Directeur-Generaal Multilaterale Zaken en Mondialisering.

## 2. Consolidatie van de sterke punten van de Belgische humanitaire hulp

De Belgische humanitaire hulp kent al een belangrijke geografische concentratie, vooral in het gebied van de Grote Meren in Centraal-Afrika (een derde van die humanitaire hulp), en verder, zij het in mindere mate, in de Palestijnse gebieden en in de Sahel. Buiten deze gebieden heerst er echter een enorme versnippering. Tijdens de geëvalueerde periode werden humanitaire acties gefinancierd in 52 verschillende landen. In 37 van die landen vertegenwoordigden die acties minder dan 1% van de Belgische humanitaire hulp.

DGOS stelt voor dat 75% van de Belgische humanitaire hulp, verspreid over de vier begrotingslijnen waarvan hierboven sprake, wordt geconcentreerd op de regio van de Grote Meren, de Palestijnse gebieden en de Sahel.

Voor wat sectorspecialisatie betreft, gaat het leeuwendeel van de Belgische humanitaire hulp op dit ogenblik naar de sectoren gezondheid, voeding en infrastructuur. DGOS wenst voortaan ook meer aandacht te besteden aan de bescherming van en bijstand aan vluchtelingen, ontheemden en teruggekeerden. Deze activiteiten zijn vooral relevant in de regio van de Grote Meren en zullen in de komende jaren een belangrijk deel van de Belgische humanitaire hulp uitmaken.



Ongeveer 75% van de Belgische humanitaire hulp wordt verstrekt via multilaterale humanitaire organisaties, met onder meer het *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA), het *United Nations Children's Fund* (UNICEF), de *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), het *World Food Programme* (WFP), de *Food and Agriculture Organization* (FAO) en het *International Committee of the Red Cross* (ICRC). DGOS wil dit beleid voortzetten en zal daartoe meer aandacht besteden aan de versterking van onze positie in beheerraden en *donor support*-groepen van multilaterale humanitaire organisaties. Daarnaast moet het nieuwe K.B. over de Belgische humanitaire hulp de financiering van humanitaire acties via internationale niet-gouvernementele organisaties mogelijk maken.

Deze geografische, sectorale en multilaterale concentratie van de Belgische humanitaire hulp moet gepaard gaan met een doorgedreven inspanning op het gebied van opvolging, evaluatie en terugkoppeling naar het beleid.

### 3. Stroomlijning van de bevoegdheidsverdeling

Het regeerakkoord van 14 juli 2003 stelde:

*"Met het oog op een grotere coherentie en het doeltreffender maken van het beleid inzake conflictpreventie en noodhulp vallen de daartoe aangewende middelen onder de bevoegdheid van de minister van Buitenlandse Zaken."*

Het regeerakkoord beoogde een coherent beleidsdomein inzake preventieve diplomatie en conflictpreventie. De minister van Buitenlandse Zaken beschikte immers over een begrotingslijn "optreden en initiatieven van België inzake preventieve diplomatie" (B.A. 14 53 41 3522), terwijl de begrotingslijn "Conflictpreventie, vredesopbouw en mensenrechten" tot de bevoegdheid van zijn collega van Ontwikkelingssamenwerking behoorde. Het samenbrengen van deze begrotingslijnen onder de verantwoordelijkheid van de minister van buitenlandse zaken zou de beleidscoherentie van deze initiatieven verhogen. Het regeerakkoord voorzag evenwel ook de overheveling van de "noodhulplijn" van Ontwikkelingssamenwerking naar Buitenlandse Zaken, iets wat volgens sommigen in feite niet de bedoeling was geweest. Wat er ook van zij, zowel de voorliggende evaluatie als de DAC-Peer Review stellen vast dat deze overheveling niet geleid heeft tot een grotere coherentie en doeltreffendheid van de Belgische humanitaire hulp. Beide documenten bevelen aan dat de "noodhulplijn" opnieuw onder de verantwoordelijkheid zou vallen van de minister van Ontwikkelingssamenwerking. Dit is evenwel een bij uitstek politieke beslissing die buiten de bevoegdheid van DGOS valt.

In uitvoering van het regeerakkoord, werden bij de begrotingsopmaak 2004 de volgende twee begrotingslijnen overgeheveld van de begrotingsafdeling Ontwikkelingssamenwerking (1454) naar de begrotingsafdeling Buitenlandse Zaken (1453):

Conflictpreventie, vredesopbouw en mensenrechten - B.A 14 53 41 3524 - voortaan genoemd "conflictpreventielijn".

Preventie, noodhulp, hulp voor rehabilitatie op korte termijn en humanitaire actie, de zogenaamde "noodhulplijn".

De "noodhulplijn" valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van buitenlandse zaken. De minister van Ontwikkelingssamenwerking heeft medeondertekeningbevoegdheid bij initiatieven in de partnerlanden van de Belgische gouvernementele samenwerking.

In reactie op deze overheveling, creëerde de minister van Ontwikkelingssamenwerking eveneens in 2004 de zogenaamde "transitielijn". Deze begrotingslijn valt onder de gedeelde bevoegdheid van de ministers van Buitenlandse zaken en van Ontwikkelingssamenwerking. Het gaat om een echte dubbele handtekening. Alle beslissingen worden door beide ministers ondertekend.

Deze complexe bevoegdheidsverdeling heeft perverse gevolgen. In de eerste plaats is er een gebrek aan beleidscoherentie en samenhang tussen de "noodhulplijn" en de "transitielijn". Beide begrotingslijnen werken grotendeels rond dezelfde problemen, in dezelfde landen en met dezelfde partners. De voorliggende evaluatie merkt op dat initiatieven op de "noodhulplijn" beduidend relevanter zijn op humanitair vlak dan de initiatieven op de "transitielijn". Initiatieven op de "transitielijn" hebben vaak een meer structurele ontwikkelingsfinaliteit. Daar is op zich niets mis mee. Noodhulp, herstel, wederopbouw en structurele ontwikkelingshulp vormen immers een continuüm. Humanitaire hulp moet in zich al de kiemen van wederopbouw en economisch herstel dragen, transitieacties dienen vooral om te verzekeren dat de leemtes tussen de humanitaire acties en het structurele opbouwwerk beperkt blijven. Een en ander dient volgens DGOS in het nieuwe K.B. over de Belgische humanitaire hulp te worden uitgeklaard. Met name dienen de doelstellingen van beide begrotingslijnen beter omschreven te worden. De huidige situatie leidt immers tot een versnippering van kleine interventies, waardoor de transactiekosten stijgen en er onvoldoende middelen overblijven voor opvolging en evaluatie.

De huidige situatie leidt daarenboven tot een grote demotivering van het personeel van de dienst Spoedhulp - Rehabilitatie - Voedselhulp (D2.1). Het bestaan van de twee niet-complementaire begrotingslijnen zorgt voor een opbod tussen de beleidscellen van de twee betrokken ministers en een marginalisering van de administratie. De beslissingen worden meestal op het niveau van de beleidscellen genomen, vaak na tijdrovende onderhandelingen en zonder dat de administratie wordt gehoord. De administratie wordt geacht deze beslissingen uit te voeren, maar voelt er zich niet bij betrokken. Trage besluitvorming, inefficiënte uitvoering en nagenoeg onbestaande evaluaties zijn hiervan het gevolg. Naast een algemeen regelgevend kader, pleit DGOS daarom ook voor een formeel coördinatiemechanisme voor de Belgische humanitaire hulp.

#### 4. Beter coördinatie, grotere delegatie van bevoegdheden, programmatische benadering en nieuwe financieringsvormen

De voorliggende evaluatie stipt ook het gebrek aan coördinatie en coherentie aan als een belangrijk obstakel voor een efficiënte en doeltreffende Belgische humanitaire hulp. Tijdens de voorbereiding van

het Stuurplan van 2006 had DGOS voorgesteld om een formeel coördinatiemechanisme voor de Belgische humanitaire hulp op te richten. Dit voorstel werd in het Stuurplan echter niet weerhouden. De voorliggende evaluatie geeft aan dat een dergelijk coördinatiemechanisme wel degelijk nodig is.

Op dit ogenblik worden vergelijkbare en zelfs identieke initiatieven via verschillende begrotingslijnen gefinancierd. Volgens DGOS komt het er op aan om, binnen het kader van bovengeschetste bevoegdheidsverdeling, overlapping te vermijden en complementariteit na te streven, zodat alle fasen, van noodhulp over herstel en wederopbouw tot structurele ontwikkeling, aan bod komen.

DGOS stelt voor om voor de vier begrotingslijnen voor humanitaire interventies één globaal coördinatiemechanisme op te richten. Dit mechanisme dient te worden voorbereid en voorgezeten door de administratie. Analoge coördinatiemechanismen binnen de FOD functioneren op deze manier voor Centraal-Afrika (DGB), Europese integratie (DGE) en multilaterale integratie (DGM). De ervaring leert dat het perfect mogelijk is om de beleidscellen en de betrokken diensten van de diverse directies generaal van de FOD via dit coördinatiemechanisme bij de besluitvorming te betrekken. Deze mechanismen werken tot ieders voldoening, ook van de beleidscellen en de ministers, en hebben de positie van de FOD versterkt. Uiteraard moet het DGD-coördinatiemechanisme voor de Belgische humanitaire hulp voldoende flexibiliteit garanderen om gepast en tijdig te kunnen reageren op noodsituaties. Zo moet het mogelijk zijn om door de band binnen de maand te antwoorden op ingediende voorstellen. Het coördinatiemechanisme moet alle facetten van de Belgische humanitaire hulp omvatten, behalve B-FAST.

In dezelfde zin zal de taakverdeling binnen DGOS tussen de diensten Spoedhulp - Rehabilitatie - Voedselhulp (D2.1) en Verenigde Naties en Bretton Woods-instellingen (D4.1) gewijzigd worden. Meer coherentie en efficiëntie vereisen dat de bijdragen aan de nieuwe multilaterale humanitaire fondsen onder de verantwoordelijkheid vallen van dezelfde dienst die "klassieke" humanitaire hulp beheert. De dienst D2.1 zal dus verantwoordelijk worden voor het geheel van de Belgische humanitaire hulp, met uitzondering van *B-FAST*. Deze dienst zal, in nauw overleg met de beleidscellen van de twee betrokken ministers, een ontwerp van strategie voor de Belgische humanitaire hulp opstellen.

Dit zal ook gelden voor de begrotingslijnen met betrekking tot de bijdragen aan humanitaire multilaterale organisaties zoals UNHCR, ICRC en OCHA. Er zal worden op toegezien dat de voorkeur voor *core-financiering*, evenals de flexibele financieringsmodaliteiten en de op lange termijn planning gebaseerde benadering, die eigen zijn aan de multilaterale samenwerking, behouden blijven. De overheveling van deze administratieve verantwoordelijkheden mag niet tot een grotere versnippering van initiatieven leiden.

Delegeren van ruimere bevoegdheden in verband met humanitaire hulp naar ambassades en permanente vertegenwoordigingen is wenselijk. Aan de delegatie van bevoegdheden betreffende humanitaire hulp naar het terrein zijn minder potentiële risico's zijn dan bij

structurele ontwikkelingssamenwerking. DGOS zal mogelijkheden bestuderen en voorstellen formuleren om bepaalde bevoegdheden betreffende humanitaire hulp te delegeren naar ambassades en permanente vertegenwoordigingen.

Voor het multilaterale kanaal en voor de begrotingslijn Voedselhulp worden nu al programmatische benaderingen gevolgd. De voornaamste hinderpaal om dergelijke benadering ook op de "noodhulplijn" toe te passen, is het K.B. van 1996, dat volledig in de geest van precieze interventies is geschreven. Het nieuw K.B. over de Belgische humanitaire hulp enerzijds, en een grotere complementariteit tussen de "noodhulplijn" en de "transitielijn" anderzijds, moeten het mogelijk maken ook voor minstens 75% procent van de bedragen op deze begrotingslijnen een programmatische benadering te hanteren, en om meerjarige financieringen te voorzien voor bepaalde interventies, zoals het opzetten en beheren van stocks voor noodhulpgoederen. Het spreekt vanzelf dat ook Belgische en internationale niet-gouvernementele organisaties voor deze financieringswijze in aanmerking kunnen komen. DGOS pleit ervoor om met deze niet-gouvernementele organisaties meerjarige financieringsovereenkomsten af te sluiten.

Een meer programmatische benadering impliceert ook dat ruimte wordt gemaakt voor verhoogde bijdragen aan centrale fondsen zoals het *Central Emergency Reponse Fund* van de Verenigde Naties, aan de snelle interventiefondsen van de VN-organisaties en aan humanitaire fondsen op landenniveau. Deze fondsen kampen nog met problemen, zoals de zichtbaarheid van de bijdragen, of de toegang van niet-gouvernementele organisaties tot financiering. Toch vervullen zij een essentiële rol in de hedendaagse humanitaire hulpverlening. Tot op heden bleven de Belgische bijdragen aan deze fondsen ondermaats.

#### 5. Human Resources, capaciteitsopbouw, monitoring en evaluatie

In het verleden besteedde de Belgische humanitaire hulp te weinig aandacht aan opvolging en evaluatie van de gevoerde acties. Dit heeft enerzijds te maken met de grote versnippering van onze hulp over te veel te kleine interventies, en anderzijds met zware goedkeuringsprocedures, waarbij het zwaartepunt ligt op ex ante controles.

Een programmatische aanpak voor alle humanitaire budgetlijnen, met aanzienlijk minder maar grotere en beter voorspelbare interventies, en een sterk verhoogde deelname aan de nieuwe financieringsmechanismen moet de bestaande werklast binnen de betrokken diensten reduceren, zodat ruimte wordt gevonden om meer aandacht te besteden aan opvolging en evaluatie. Het is echter duidelijk dat ook op het vlak van personeelsbezetting, werkingsmiddelen, zoals dienstreizen, en mogelijkheden voor professionele ontwikkeling een inspanning vereist zal zijn, indien we opvolging en evaluatie de plaats willen geven die het verdient. De personeelssituatie binnen DGOS is precair. Op nauwelijks een jaar tijd daalde de personeelsbezetting met 10%. De omgekeerde leeftijdspiramide binnen DGOS maakt het

bijzonder moeilijk om de volgende jaren deze personeelsbezetting te stabiliseren. Toch zal voor het einde van het jaar getracht worden om twee bijkomende personeelsleden aan de dienst Spoedhulp - Rehabilitatie - Voedselhulp toe te wijzen.

### **A2.3 Besluit**

DGOS gaat er van uit dat de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking op korte of zelfs langere termijn niet zal wijzigen. DGOS erkent trouwens de noodzaak voor de minister van Buitenlandse Zaken om binnen het continuüm noodhulp, herstel en wederopbouw over een eigen beleidsmarge te beschikken.

Dit neemt evenwel niet weg dat zelfs bij het behoud van de huidige bevoegdheidsverdeling gestreefd moet worden naar een grotere efficiëntie, doeltreffendheid en voorspelbaarheid van de Belgische humanitaire hulp. Daarom wenst DGOS volgende voorstellen te realiseren:

- De concentratie van 75% procent van de humanitaire hulp in de regio van de Grote Meren, de Palestijnse gebieden en de Sahel.
- De redactie en goedkeuring van een nieuw Koninklijk Besluit betreffende de Belgische humanitaire hulp.
- De creatie van een DGD-coördinatiemechanisme voor de Belgische humanitaire hulp dat onder meer een grotere complementariteit en efficiëntie van de "noodhulplijn" en de "transitielijn" tot gevolg moet hebben.
- Een nieuwe taakverdeling tussen de verschillende diensten van DGOS zodat de verantwoordelijkheid voor alle instrumenten van de Belgische humanitaire hulp die onder de bevoegdheid vallen van de minister van Ontwikkelingssamenwerking, worden samen gebracht in de dienst Spoedhulp - Rehabilitatie - Voedselhulp (D2.1).
- Een verhoogde deelname aan centrale humanitaire fondsen en aan gemeenschappelijke fondsen op landenniveau.
- Delegatie van meer bevoegdheden in verband met humanitaire hulp naar ambassades en permanente vertegenwoordigingen.
- Een programmatische benadering voor 75% van de budgetlijnen Noodhulp, Voedselhulp en Transitie. Met het oog daarop zal de dienst Spoedhulp - Rehabilitatie - Voedselhulp (D2.1), in nauw overleg met de beleidscellen van de twee betrokken ministers, een ontwerp van strategie voor de Belgische humanitaire hulp opstellen.
- Minder maar grotere interventies zodat er ruimte komt voor meer activiteiten op het vlak van *monitoring* en evaluatie.

Deze maatregelen kunnen echter slechts succesvol zijn in de mate dat er een reële bereidheid bestaat om af te stappen van de tot hiertoe gehanteerde ad-hocbenadering van de Belgische humanitaire hulp.

# BIJLAGE 3

## TABELLEN EN GRAFIEKEN

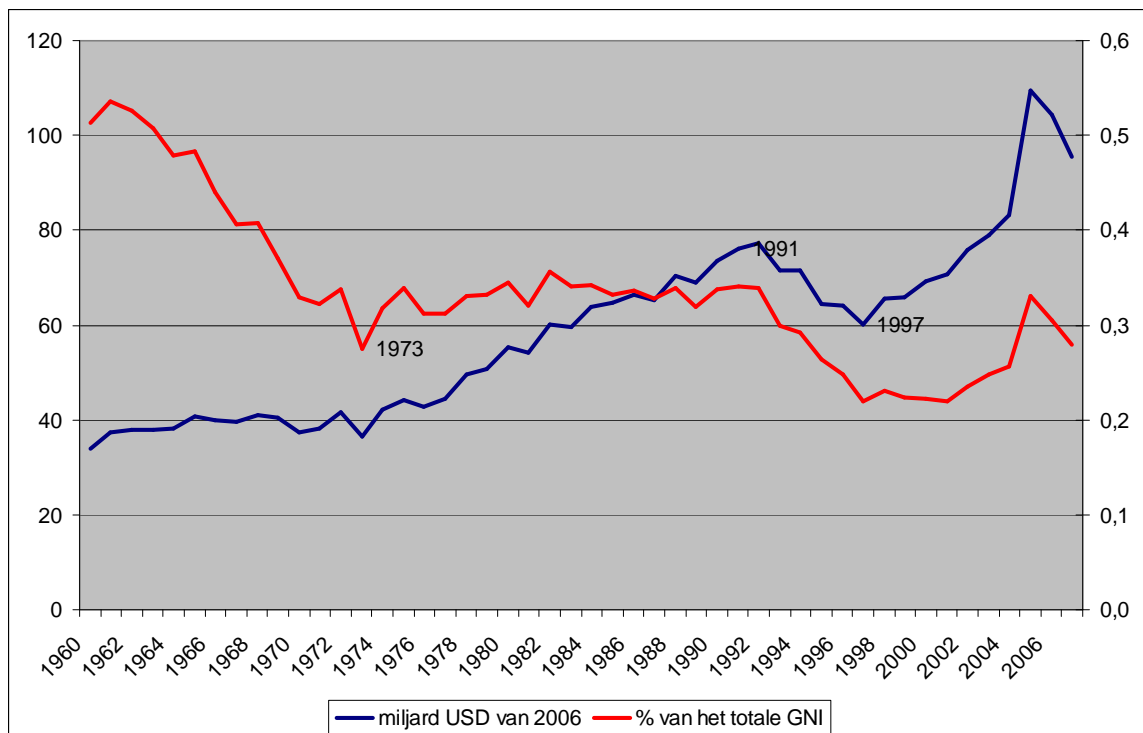
Alle tabellen en grafieken werden opgesteld op basis van gegevens van DGOS en van de OESO.

### 1. Internationale en nationale evolutie in het volume van de ontwikkelingshulp

Het totale volume van alle DAC-lidstaten samen (uitgedrukt in constante USD van 2006) is gestegen van zo'n 40 miljard USD in de jaren 1970 tot een piek van 109 miljard in 2005. De meest recente trend is een neerwaartse, naar 95 miljard in 2007.

Wanneer de evolutie bekeken wordt volgens de ratio ODA/BNI dan is er van een stijgende trend tussen de jaren 1970 en vandaag helemaal geen sprake. In de jaren '90 was er zelfs een scherpe terugval van 0,34% in 1992 tot 0,22% in 2002. Deze terugval werd tussen 2002 en 2005 opnieuw gecorrigeerd tot 0,33% in 2005. Maar net als in de absolute cijfers is de recente trend neerwaarts, naar 0,28% in 2007.

Grafiek 1: evolutie ODA DAC-leden



Bron: DAC

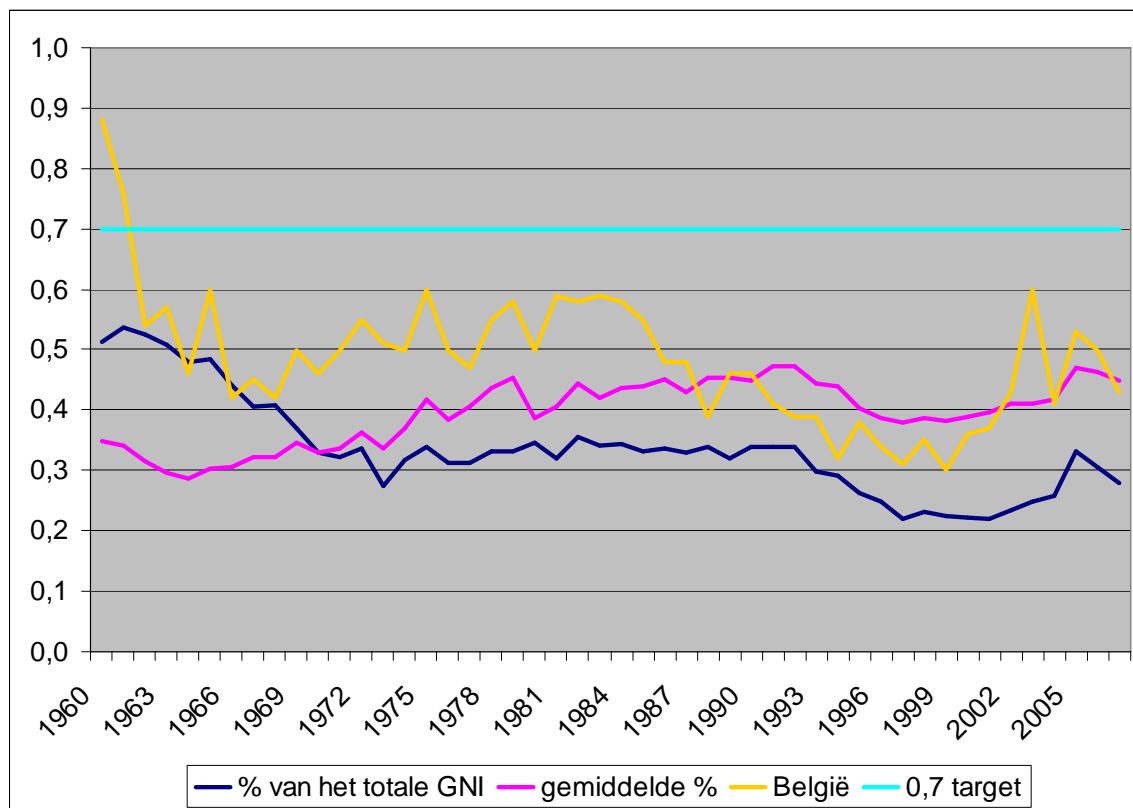
In grafiek 2 wordt de evolutie van de verhouding ODA/BNI van België (gele lijn) vergeleken met de evolutie van de verhouding van de totale ODA/ totale BNI van alle DAC lidstaten samen (blauwe lijn) en de

evolutie van het gemiddelde van de verhouding van ODA/BNI van de verschillende lidstaten.

In vergelijking met het percentage van de totale hulp van de DAC lidstaten scoort de Belgische samenwerking goed en ligt het percentage sinds de jaren 70 continu hoger dan dat van de totale DAC-hulp.

De vergelijking met het gemiddelde van de verschillende DAC-lidstaten geeft een ander beeld. Daar ligt het percentage gedurende de hele jaren '90 onder het gemiddelde en is het pas sinds 2002 dat het Belgische percentage opnieuw flirt met het DAC-gemiddelde. Een uitschieter valt te noteren in 2003, waar het Belgische percentage omhoog gestuwd werd door aanzienlijke schuldverlichtingen.

Grafiek 2: vergelijking evolutie ODA DAC-leden en ODA België

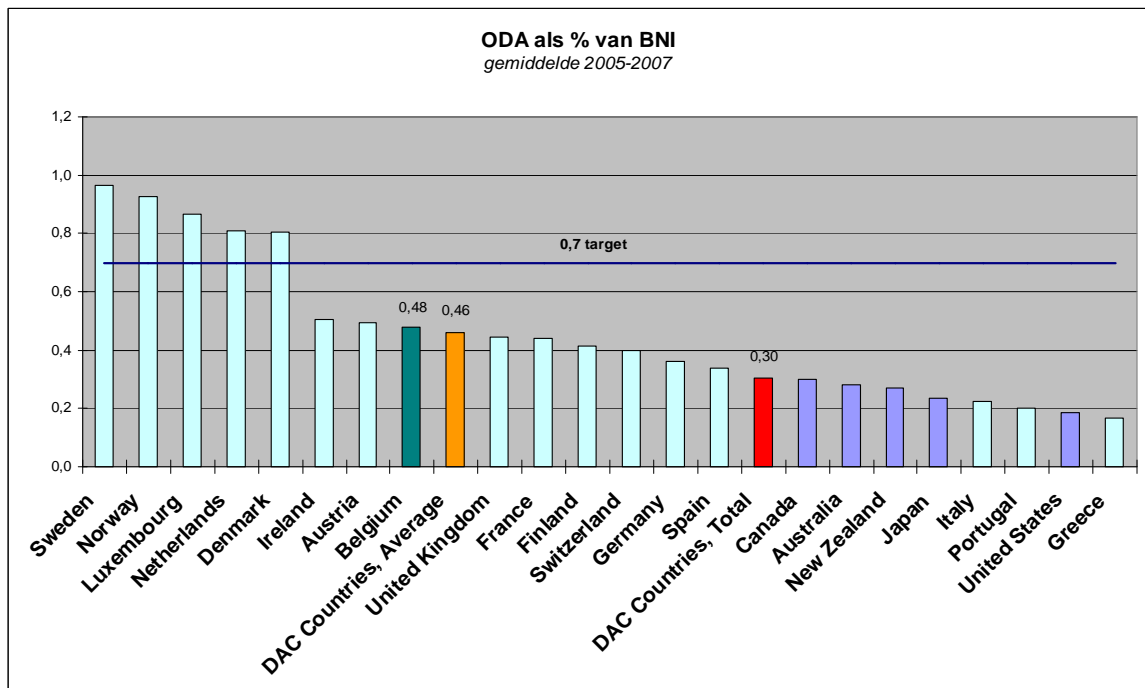


*Bron: DAC*

De grafiek (3) van het gemiddelde van de ODA als percentage van het BNI over de periode 2005-2007 toont aan dat België (groene balk, 0,48%) rond het gemiddelde van alle lidstaten (oranje balk 0,46%) scoort en beduidend beter dan het gemiddelde van verhouding van de totale ODA tot het totale BNI (rode balk 0,30%).

Opvallend zijn de lage percentages van een aantal grote lidstaten zoals de Verenigde Staten, Australië, Canada en Japan. Deze lage percentages zijn dan ook de verklaring voor het lage gemiddelde van de totale ODA/BNI en voor het ruime verschil met het gemiddelde van de verschillende lidstaten.

Grafiek 3: ODA DAC-leden in % van hun BNI



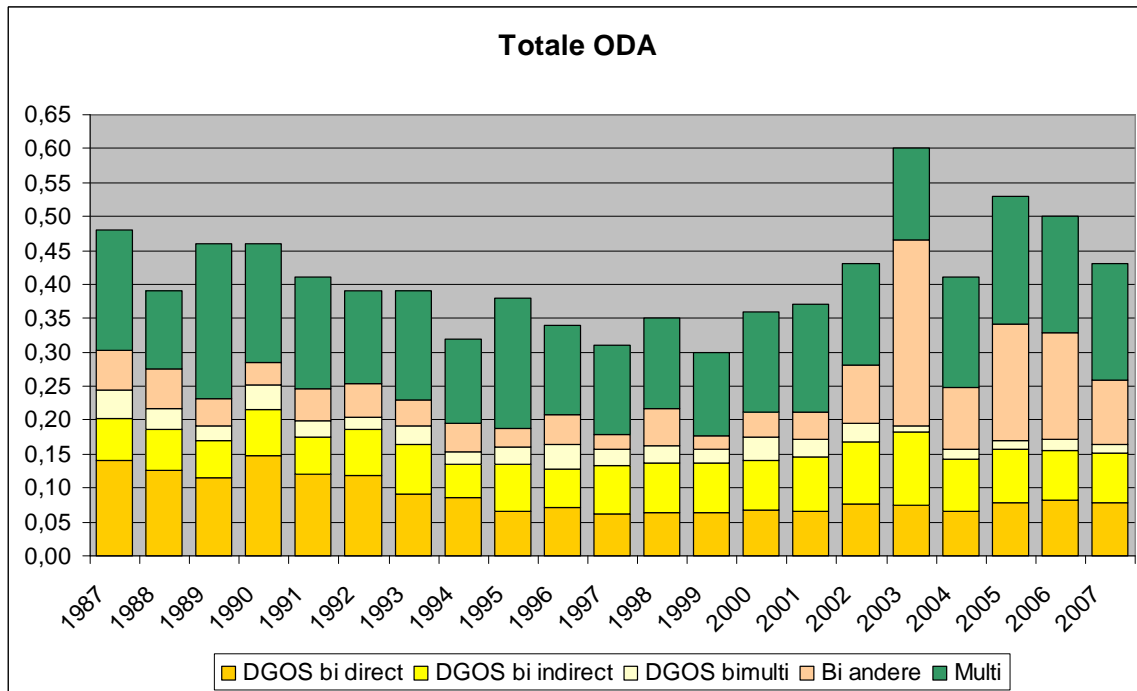
Bron: DAC

## 2. De verdeling van de Belgische hulp naar kanaal

- *DGOS bi direct*: gouvernementele samenwerking.
- *DGOS bi indirect*: niet gouvernementele samenwerking, waaronder de NGO's de universiteiten en BIO.
- *DGOS bi Multi*: multilaterale samenwerking die earmarked is.
- *Bi andere*: Nationale Delcredere Dienst, Fod Financiën, deelstaten, B-FAST, conflictpreventie
- *Multi*: multilaterale samenwerking via de Verenigde Naties, het Europees Ontwikkelingsfonds, de Europese Commissie, de Wereldbankgroep, regionale ontwikkelingsbanken



Grafiek 4: evolutie van de kanalen van de Belgische ODA als % van het BNI



*Bron: ODA-database DGOS*

De laatste 4 jaar is er een stijging in de bilaterale hulp van 187,2 miljoen € in 2004 naar 261,4 miljoen € in 2007. De indirecte hulp stijgt licht van 221,2 miljoen € naar 243,5 miljoen €. De Bi-multi stijgt eveneens licht van 39,8 miljoen € naar 43,3 miljoen €.

De multilaterale hulp stijgt duidelijk van 463,6 miljoen € tot 565,1 miljoen €. De stijging is vooral gegaan naar het Europees ontwikkelingsfonds en de Europese Commissie.

Deze 4 kanalen geven een stijgende trend aan van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

Het kanaal dat echter de belangrijkste impact heeft op de Belgische uitgaven is het kanaal "bi-andere" dat zeer sterk fluctueert doorheen de jaren. Een fluctuatie die vooral op het conto van de Nationale Delcredere Dienst kan geschreven worden.

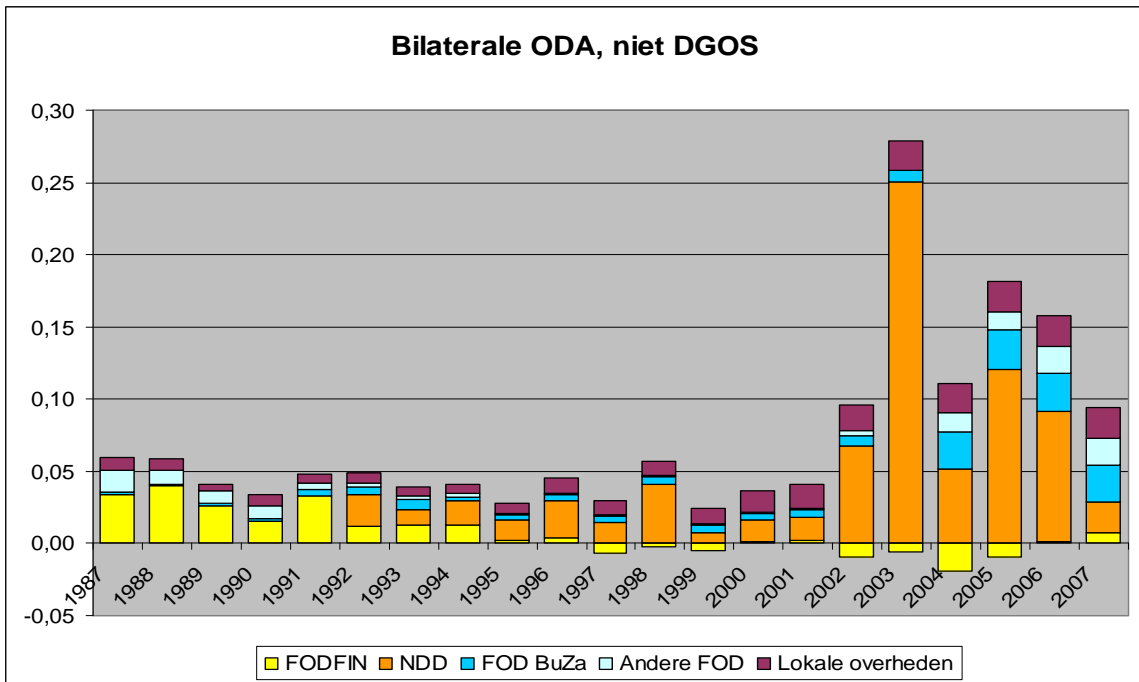
Ter illustratie, uitgaven ONDD in:

- 2004: 148,8 miljoen €;
- 2005: 358,4 miljoen €;
- 2006: 284,8 miljoen € en in
- 2007: 71,3 miljoen €.

De terugval in 2007 naar 71,3 miljoen € is dan ook de hoofdreden van de terugval van het Belgische percentage naar 0.43% ODA/BNI.

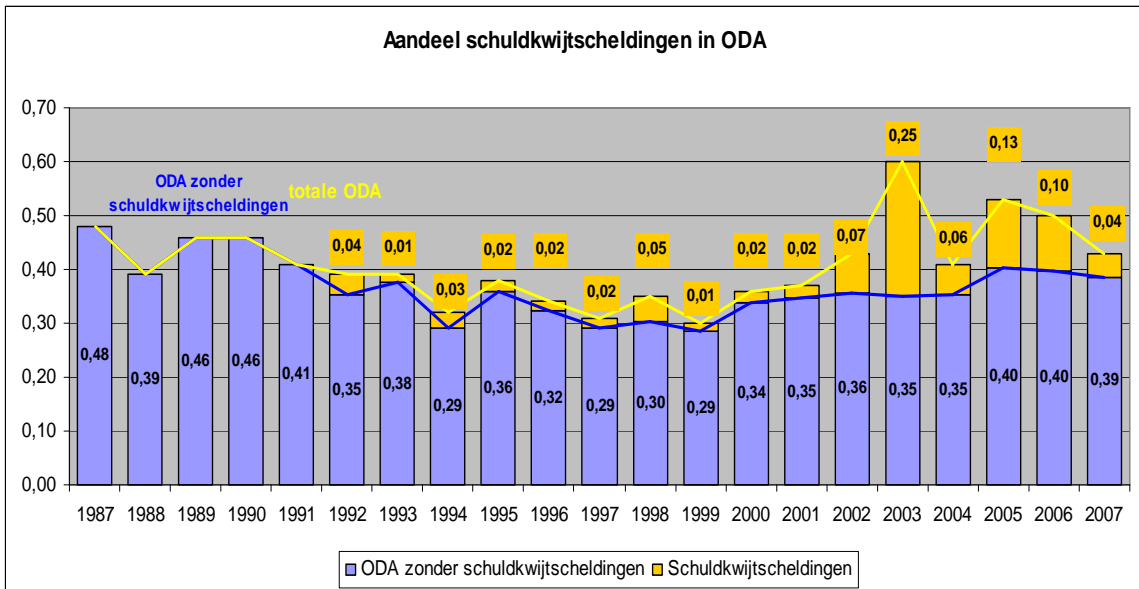
De impact van de schuldkwijtscheldingen op de omvang van de Belgische ODA wordt geïllustreerd in grafiek 5 en 6.

Grafiek 5: evolutie bilaterale ODA, niet-DGOS



Bron: ODA-database DGOS

Grafiek 6: aandeel schuldkwijtschelding in Belgische ODA



Bron: ODA database DGOS

### 3. Geografische spreiding van de Belgische hulp

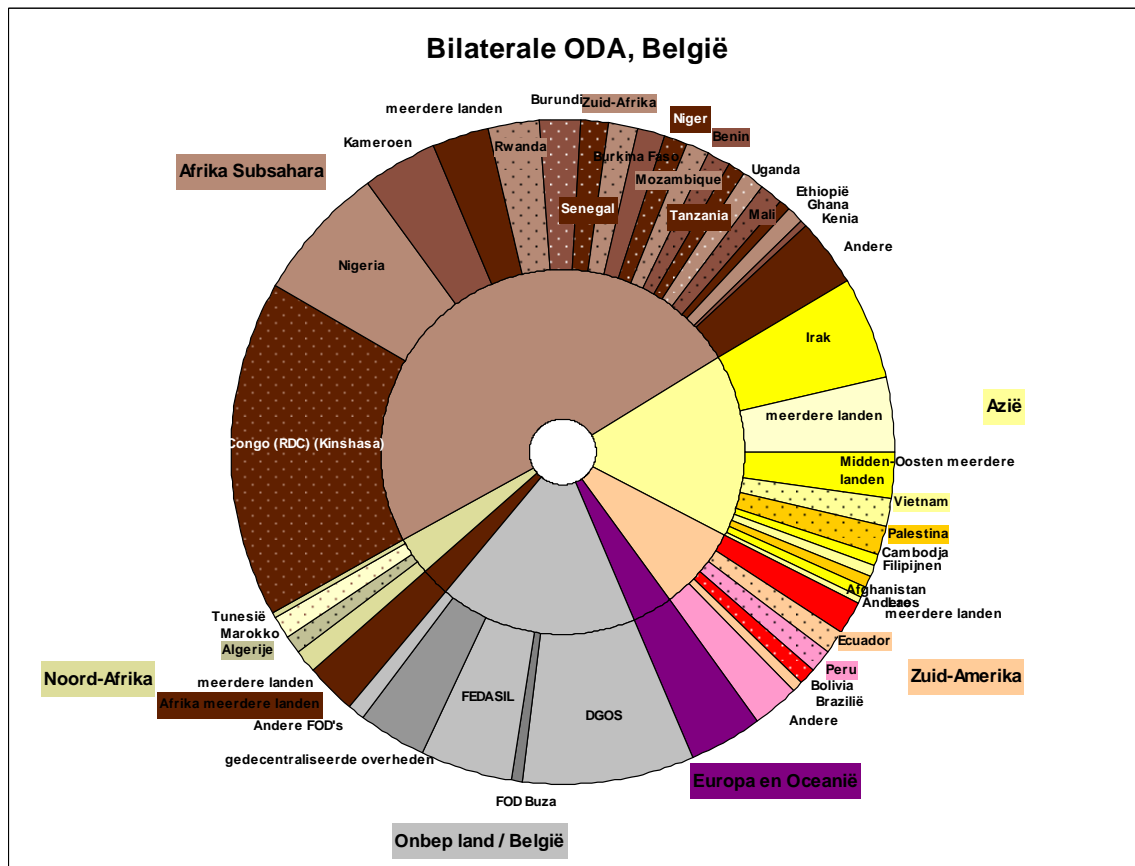
Grafiek 7 geeft een overzicht van de geografische verspreiding van de volledige Belgische hulp zonder de niet-ge-earmarked multilaterale hulp die niet toe te wijzen valt aan landen. Het diagram geeft een gemiddelde van 2004 tot 2007.

De helft van de Belgische bilaterale ODA gaat naar Subsahara Afrika, 503 miljoen €. Dit is niet verwonderlijk aangezien het merendeel van de partnerlanden (11 van de 18) van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Subsahara Afrika ligt. Het leeuwendeel is weggelegd voor de DRC met zo'n 166,5 miljoen €. Naar Noord-Afrika gaat er 35 miljoen €.

Ongeveer een zesde, 163 miljoen €, gaat naar Azië, waar een schuldverlichting voor Irak de cijfers een beetje aandikt. Slechts een dertiende van de hulp, 77 miljoen €, gaat naar Zuid en Midden-Amerika.

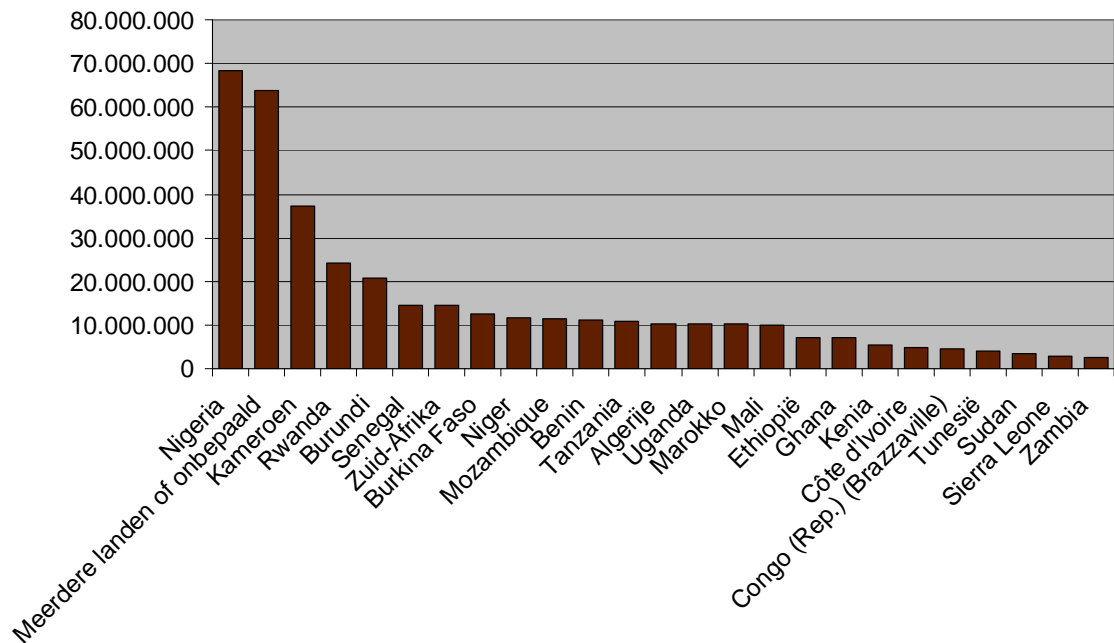
Tot slot gaat ook 47,3 miljoen € naar Fedasil

Grafiek 7: geografische verdeling van de bilaterale Belgische ODA 1.017.929.252 €



Grafiek 8: bilaterale Belgische ODA: Afrika

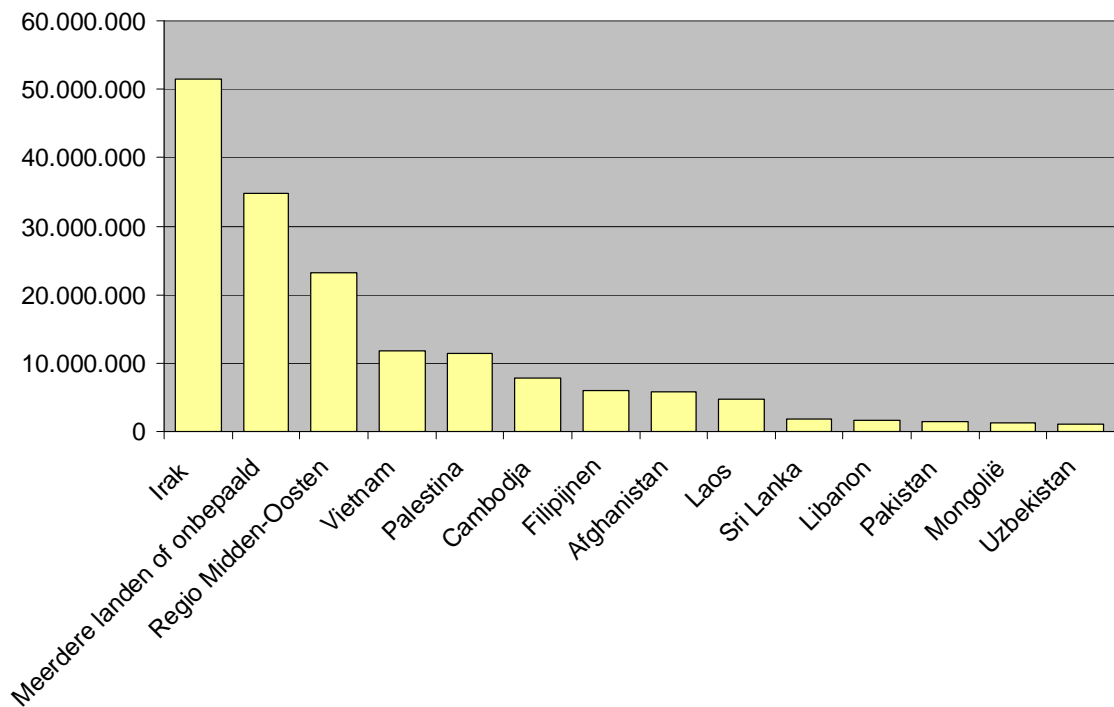
**Afrika niet RDC, TOP 25**



Bron: ODA-database DGOS

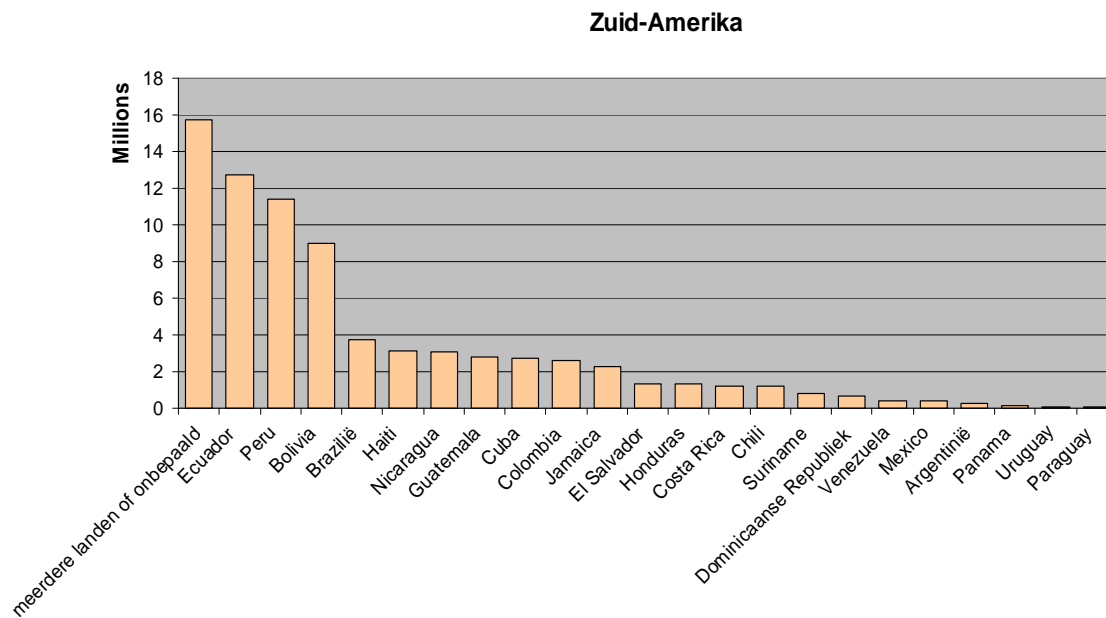
Grafiek 9: bilaterale Belgische ODA: Azië

**Azië , TOP 14**



Bron: ODA-database DGOS

Grafiek 10: bilaterale Belgische ODA: Zuid-Amerika

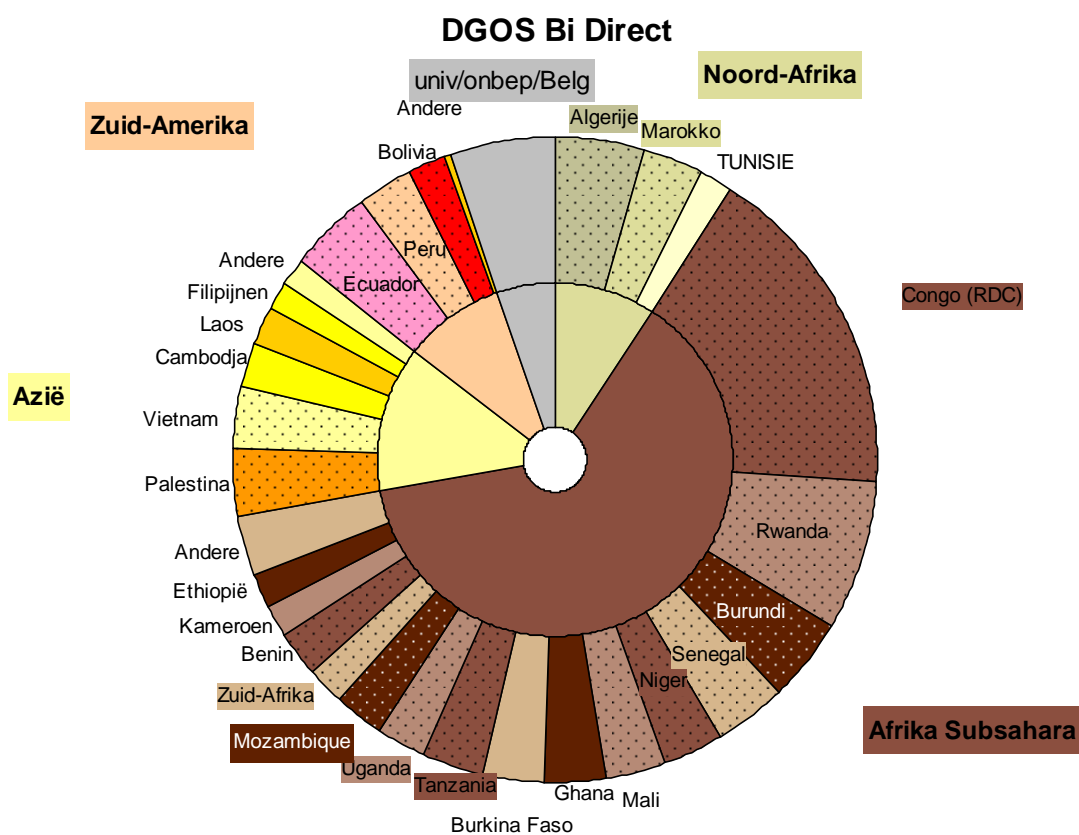


Bron: ODA-database DGOS

## 4. Directe versus indirecte hulp

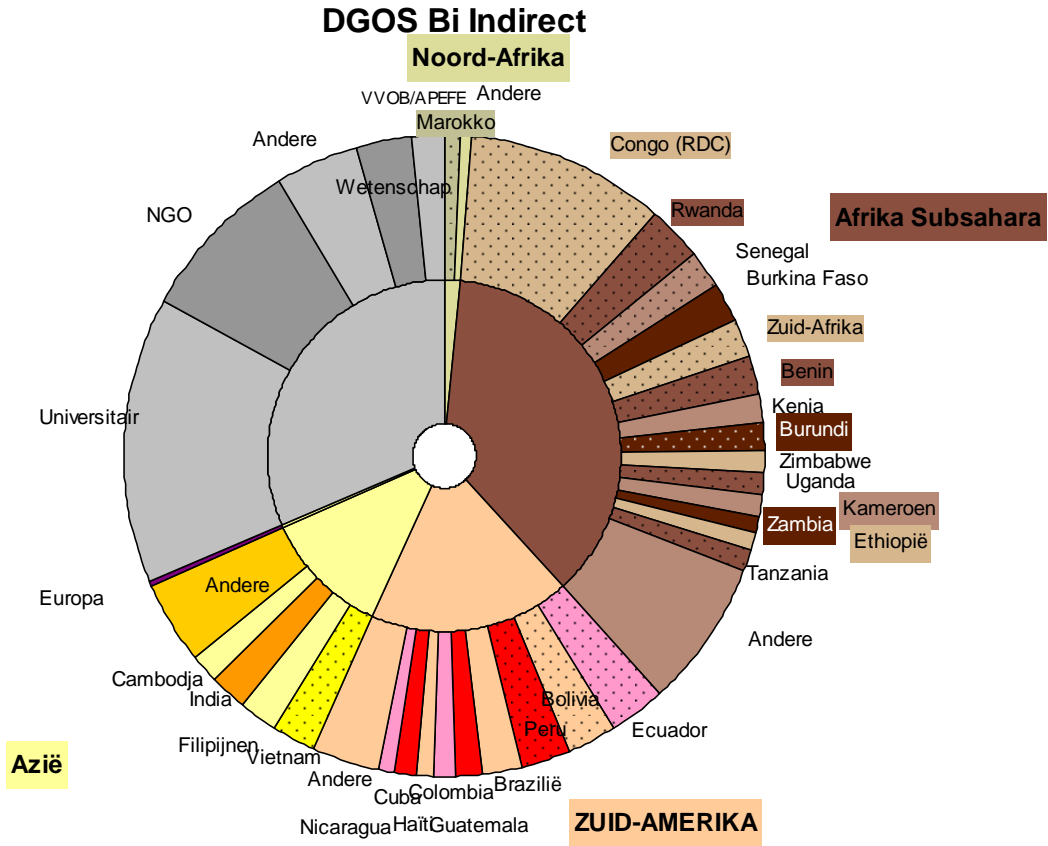
De directe bilaterale hulp wordt volledig gedomineerd door Subsahara Afrika, gevolgd door Azië en Zuid-Amerika. De indirecte hulp wordt ook gedomineerd Subsahara Afrika, maar toch minder uitgesproken. Opvallend is ook dat er meer geld gaat naar Zuid-Amerika dan naar Azië.

Grafiek 11: geografische spreiding van de directe bilaterale ODA



Bron: ODA-database DGOS

Grafiek 12: geografische verdeling van de indirecte bilaterale ODA



Bron: ODA-database DGOS