



KONINKRIJK BELGIË

Federale Overheidsdienst
Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking

Verslag van de Bijzonder Evaluator van de Ontwikkelings- samenwerking

2010



VERSLAG VAN DE BIJZONDER EVALUATOR VAN DE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING 2010

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.belgium.be • www.dg-d.be • ses-dbe@diplobel.fed.be

Wettelijk depotnr: 0218/2010/11

Dienst Bijzondere
Evaluatie
Ontwikkelingssamenwerking

DE BELGISCHE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

VERSLAG
VAN DE BIJZONDER EVALUATOR
VAN DE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

2010

© FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-
samenwerking

Maart 2010

Grafische vormgeving: Sandra Fernández Bernardo, Dienst Communicatie FOD

Drukwerk: Drukkerij FOD

Wettelijk depot: **0218/2010/11**

Dit document is tevens beschikbaar in pdf-formaat op de websites
www.diplomatie.be of www.DGOS.be, of bij de Dienst Bijzondere Evaluatie.

DANKWOORD

Mijn bijzondere dank gaat uit naar mijn medewerkers die hebben bijgedragen tot dit verslag: Jacqueline Liénard, Andrée François, Sofie Dirkx, Karel Cools, Olivier Théry en Ivo Hooghe. Mijn dank aan Corinne Machet voor de organisatorische ondersteuning en aan Peggy Kelleners voor de lay-out.

INHOUDSTAFEL

DANKWOORD	3
INHOUDSTAFEL	5
LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN	7
SAMENVATTING	9
EEN BALANS: CONCLUSIES VAN DE PEER REVIEW VAN DE EVALUATIEFUNCTIE	9
LESSEN UIT DE EVALUATIES VAN HET AFGELOPEN JAAR	10
<i>Contextanalyse</i>	10
<i>Projectformulering</i>	10
<i>Technische bijstand</i>	11
<i>Capaciteitsopbouw</i>	11
<i>Opvolging en evaluatie</i>	11
<i>DGOS en BTC</i>	11
<i>Strategienota's (naar het voorbeeld van de strategie voor landbouwontwikkeling)</i>	12
<i>Een gezamenlijke nationale strategie (naar het voorbeeld van Niger)</i>	12
<i>Management response</i>	12
INLEIDING	15
DIENST BIJZONDERE EVALUATIE	15
EVALUATIEDIENST VAN DGOS	15
EEN NIEUWE DIENST BIJZONDERE EVALUATIE IN 2010	16
EVOLUTIE VAN DE EVALUATIECONTEXT	16
HOOFDSTUK 1. PEER REVIEW	19
VERANTWOORDING	19
AANPAK	19
VOORNAAMSTE CONCLUSIES	20
<i>Onafhankelijkheid</i>	20
<i>Geloofwaardigheid</i>	20
<i>Nut</i>	21
VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN	21
<i>Evaluatiecultuur</i>	21
HOOFDSTUK 2. EVALUATIE VAN DE KWALITEIT VAN DE PRESTATIES VAN DE BELGISCHE TECHNISCHE COÖPERATIE (BTC) 2009	23
VERANTWOORDING	23
AANPAK	23
VOORNAAMSTE VASTSTELLINGEN EN CONCLUSIES	24
<i>Analyse van de evaluatiecriteria</i>	24
<i>Analyse van de processen</i>	25
VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN	26
<i>Formulering</i>	26
<i>Projectopvolging</i>	27
<i>Beleidsdialoog</i>	27
<i>Evaluatie</i>	27
<i>Decentralisatie</i>	27
HOOFDSTUK 3. EVALUATIE VAN DE BELGISCHE STRATEGIENOTA LANDBOUW EN VOEDSELZEKERHEID	29
VERANTWOORDING	29
METHODOLOGIE	29
VOORNAAMSTE VASTSTELLINGEN EN CONCLUSIES	29

<i>Volume officiële ontwikkelingshulp voor landbouw</i>	29
<i>Waarde en bruikbaarheid van de strategienota</i>	30
<i>Programmaresultaten</i>	30
<i>Transversale thema's</i>	31
<i>Voornaamste aanbevelingen</i>	31
HOOFDSTUK 4. EVALUATIE VAN NGO-PARTNERSCHAPPEN GERICHT OP CAPACITEITSVERSTERKING: 1998-2008	33
VERANTWOORDING	33
AANPAK	33
BELANGRIJKSTE VASTSTELLINGEN	35
CONCLUSIES	35
VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN	36
<i>Voor de NGO's:</i>	36
<i>Voor DGOS en het kabinet Ontwikkelingssamenwerking:</i>	37
HOOFDSTUK 5. GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN DE SAMENWERKING VAN DE EUROPESE COMMISSIE, BELGIË, DENEMARKEN, FRANKRIJK, LUXEMBURG MET NIGER (2000-2008)	39
VERANTWOORDING	39
METHODOLOGIE	39
VERLOOP	40
VOORNAAMSTE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	41
<i>Relevantie en afstemming</i>	41
<i>Doeltreffendheid en impact</i>	42
<i>Aanbevelingen</i>	42
CONCLUSIES	44
BIJLAGEN	46
BIJLAGE 1	46
<i>Opvolgingsfiche Evaluatie Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking</i>	46
BIJLAGE 2	51
<i>Opvolgingsfiche evaluatie BIO</i>	51
BIJLAGE 3. TABELLEN	57
1. <i>Internationale en nationale evolutie in het volume van de ontwikkelingshulp</i>	57
2. <i>De verdeling van de Belgische hulp naar kanaal</i>	59
3. <i>Verdeling naar budgethouder</i>	62
4. <i>Geografische spreiding van de Belgische hulp</i>	63

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BIO	Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
BNI	Bruto nationaal inkomen
BTC	Belgische Technische Coöperatie
BuZa	Buitenlandse Zaken
CAF	Common Assessment Framework
CDE	Centre pour le développement économique
DAC	Development Aid Committee (OESO)
DD	Deelnemende Donoren (evaluatie Niger)
DGOS	Directie Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking
DRC	Democratische Republiek Congo
EC	Europese Commissie
EU	Europese Unie
EUHES	EU-Heads of Evaluation Offices
FOD BZ	Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse handel en Ontwikkelingssamenwerking
FODFIN	Federale Overheidsdienst Financiën
FOI	Financiële ontwikkelingsinstelling
FMO	Financierings-Maatschappij Voor Ontwikkelingslanden (NL)
GEF	Global Environment Facility
GLOS	Gemengde locale overlegstructuur
GPR	Corporate-Policy Project Rating
ISP	Indicatief samenwerkingsprogramma
KMO	Kleine- en middelgrote onderneming
LDC	Least Developed Country
MAEE	Ministère des affaires étrangères et européennes (Frankrijk)
NDD	Nationale Delcrederedienst
MDG	Millenium Development Goals
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
OCHA	Office of Coordination of Humanitarian Assistance
ODA	Official Development Aid
OESO	Organisatie voor Economische en Sociale ontwikkeling
TA	Technische assistentie
TFP	Technische en financiële partners

SAMENVATTING

Dit verslag vormt het sluitstuk van 7 jaar bijzondere evaluatie over de periode 2003-2010. Het nieuwe koninklijk besluit van 25 februari 2010¹ hertekent de opdracht van de Bijzonder Evaluator en zijn dienst.

Een balans: conclusies van de peer review van de evaluatiefunctie

Om de balans op te maken van 7 jaar bijzondere evaluatie vroegen we een panel van buitenlandse collega's om de procedures en verslagen van de evaluatiefunctie van de ontwikkelingssamenwerking te toetsen. Deze toetsing had betrekking op zowel de dienst Bijzondere Evaluatie als de dienst Kwaliteitscontrole en Evaluatie van DGOS.

Een comité van peers, met onder meer de adjunct-directeur van de IOB, d.i. de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, de directeur van de evaluatiedienst van het Canadese agentschap voor internationale ontwikkeling, een medewerker van de evaluatiedienst van het Spaanse ministerie van Buitenlandse Zaken en een onafhankelijk expert, beoordeelde de onafhankelijkheid van beide diensten, de geloofwaardigheid van hun evaluatieprocessen en rapportage en tot slot het nut van hun evaluaties.

Het comité oordeelde dat de **onafhankelijkheid** van de evaluatiefunctie wel degelijk wordt gewaarborgd en gehandhaafd. Het is bovendien van mening dat alles in het werk wordt gesteld om de onpartijdigheid te garanderen van de consultants die met het uitvoeren van de evaluaties worden belast.

Het comité meent dat de **geloofwaardigheid** van processen en rapportage algemeen behoorlijk is en stelt vast dat deze geloofwaardigheid er de voorbije 7 jaar gestaag op vooruit is gegaan. Nog volgens het comité is er bij de programmering van de evaluaties evenwel niet echt sprake van een langetermijnvisie, wat een goede evaluatiedekking in de weg kan staan. Het onderstreept nog maar eens het belang voor de geloofwaardigheid van de evaluatiefunctie van open aanwervingsprocedures die het aantrekken van bekwame en ervaren medewerkers mogelijk maken.

Het comité nodigt uit om vaker externe experts in te schakelen in de stuurcomités die onze evaluatieprocessen begeleiden.

De evaluatieteams, die vaak onder tijdsdruk moeten werken en kampen met een personeelstekort, kunnen de beschikbare informatie niet altijd grondig natrekken; de middelen zijn dus niet altijd afgestemd op de ambities en de complexiteit van sommige evaluaties. Dit legt het veldwerk aan banden en beperkt de mogelijkheid om informatie uit de eerste hand te verzamelen.

Het comité is van mening dat aan de criteria m.b.t. **het nut** van de evaluatiefunctie slechts gedeeltelijk wordt voldaan. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn het gebrek aan een systematische identificatie van alle stakeholders en hun specifieke belangen bij de voorbereiding van de evaluaties, het ontbreken van een proactieve communicatiestrategie en strategie voor het verspreiden van de evaluatieresultaten, evenals de beperkte inbedding van een echte

¹ Belgisch Staatsblad van 15 maart 2010

evaluatiecultuur binnen de FOD BZ, maar ook daarbuiten. Het comité stelde vast dat de FOD BZ op zijn minst blijk geeft van terughoudendheid ten aanzien van de evaluatiefunctie. Het raadt beleidsmakers en de directie van de FOD (DGOS en andere eventueel betrokken directies) aan om ervoor te zorgen dat evaluatie wordt erkend als een noodzakelijk instrument voor leren en verantwoording aan de burger en aan de partners van de internationale samenwerking.

Lessen uit de evaluaties van het afgelopen jaar

Uit de peer review van de evaluatiefunctie, de evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC (projecten uitgevoerd in het kader van het 1ste en het 2de beheerscontract), de evaluatie van de strategienota over de landbouw, de evaluatie van de capaciteitsopbouw in NGO-partnerschappen en de gezamenlijke evaluatie in Niger² kunnen de volgende nuttige lessen worden getrokken.

Contextanalyse

Uit de evaluaties blijkt nog maar eens hoe belangrijk een grondige analyse van de context voor ontwikkelingssamenwerking is, zowel op macro-economisch vlak als op het projectniveau. Dit gaat evenzeer op voor die landen waar de Belgische ontwikkelingssamenwerking al decennia lang actief is.

De gezamenlijke evaluatie in Niger toont aan dat de economische en sociale indicatoren er op lange termijn (30 jaar) op achteruit gaan. De ontwikkelingssamenwerking houdt daar in haar programmering echter geen rekening mee en blijft dus eigenlijk ter plaatse trappelen. Bovendien heeft de ontwikkelingssamenwerking onvoldoende oog voor de reële verwachtingen van de partners, wat hier en daar voor misverstanden zorgt. Zo stemmen de donorlanden zich in Niger af op de nationale strategie voor armoedeverlichting zonder zich de vraag te stellen of die strategie, uitgewerkt onder toezicht van de Wereldbank, werkelijk tegemoet komt aan de verwachtingen van de bevolking of de wensen van de overheid zelf.

Uit de evaluatie van de prestaties van BTC blijkt dat er geen of nauwelijks tijd wordt besteed aan een contextanalyse waarbij de projecten met de stakeholders worden getoetst. Zo worden er marktinfrastructuren gebouwd zonder dat de vraag gesteld wordt of ze gemakkelijk toegankelijk zijn voor lokale producenten, of ze hun omzet verhogen en meer inkomsten opleveren, kortom of de kleine producenten er werkelijk beter van worden.

De evaluatie van de Strategienota Landbouw verwijst naar de macro-economische context en stelt dat een nieuwe strategie moet worden ontwikkeld in de lijn van de Verklaring van Parijs, de Accra Agenda en de Europese Gedragscode. Deze strategie moet voldoende soepel zijn om zich te kunnen plooiën naar andere internationale akkoorden die nog zullen worden ondertekend.

Projectformulering

Uit de evaluatie van BTC blijkt dat de kwaliteit van projectformuleringen niet constant is. Sommige duren lang, zijn complex en weinig to the point. Een vereenvoudiging van de formuleringsprocedures lijkt zich hier op te dringen. Rekening houden met de interventiecontext is van doorslaggevend belang voor het succes van de interventies. Dit vereist allereerst de formulering van duidelijke doelstellingen en meetbare indicatoren die de opvolging mogelijk

² Donoren die deelnamen aan de evaluatie in Niger: België, de Europese Commissie, Denemarken, Frankrijk, Luxemburg

moeten maken. In tegenstelling tot de huidige gangbare praktijken moeten opvolging en evaluatie voortaan van bij de formulering worden ingepland.

Technische bijstand

Zowel de evaluatie van de BTC als de gezamenlijke evaluatie in Niger wijzen op het belang van technische bijstand. De beperkte middelen moeten dan ook weldoordacht en oordeelkundig worden ingezet.

Technische assistenten worden al te vaak ingeschakeld voor het uitvoeren van administratieve taken, waardoor hun waardevolle technische, instructieve expertise verloren gaat. Uit de evaluatie in Niger blijkt dat de Nigerijnse overheid en de (centrale en lokale) besturen de samenwerkingsinterventies maar moeilijk kunnen beheren en in goede banen leiden. Toezicht en een langdurige begeleiding zijn hier dus aangewezen. De technische bijstand moet allereerst de doeltreffendheid van de interventie ten goede komen. Continuïteit en doeltreffendheid op korte en middellange termijn krijgen nog steeds voorrang op duurzaamheid en ownership.

Capaciteitsopbouw

De evaluatie van de NGO-partnerschappen toont aan dat capaciteitsopbouw niet vanzelf komt. Capaciteitsopbouw is enkel mogelijk bij partnerschappen op lange termijn die rekening houden met de interne dynamiek van de partner. Dit veronderstelt een dialoog en een gemeenschappelijk streven om te leren en verworvenheden in vraag te stellen.

Capaciteitsopbouw beoogt de ontwikkeling van expertise bij de partner zodat die op eigen kracht kan groeien en vooruitgang boeken. Dit veronderstelt niet alleen een technische ondersteuning, maar ook een degelijke begeleiding. De traditionele opleidingen en partnerschapsvormen blijken doorgaans ontoereikend en leveren niet de verhoopte resultaten op.

Eén veelbelovende aanpak bestaat erin de partners in te schakelen in netwerken waar kennis en ervaringen worden uitgewisseld, of hen de middelen te verstrekken om deze kennis en ervaring lokaal te verwerven. Deze aanpak bevordert de toe-eigening van kennis en stimuleert verandering en vernieuwing.

Het is belangrijk dat de partners meteen bij aanvang van het partnerschap het leerproces en de uitstapstrategie uittekenen.

Opvolging en evaluatie

De lokale BTC-vertegenwoordigingen hebben niet altijd toegang tot expertise voor een bepaalde sector of in een bepaald domein om de opvolging van de interventies te verzekeren.

De evaluatie van de BTC stelt dat de interventies doorgaans relevant zijn. Er is echter weinig informatie beschikbaar over de resultaten en nog minder over de impact van de interventies. Het gebrek aan een startreferentie of baseline, adequate indicatoren en opvolggegevens om de effectieve vooruitgang te meten, verhindert een zinvolle beoordeling en waardering van de interventieresultaten.

DGOS en BTC

De verdeling van de taken tussen DGOS en BTC komt een behoorlijke opvolging van de interventies van BTC niet ten goede. De rol van de gemengde lokale overlegstructuur (GLOS) zou opnieuw moeten worden uitgetekend zodat de klemtoon meer op de opvolging van de resultaten dan op het dagelijkse projectbeheer komt te liggen. Het feit dat de Attaché voor de Ontwikkelingssamenwerking niet langer deel uitmaakt van deze overlegstructuur zorgt ervoor dat hij niet meer over directe projectinformatie beschikt die nuttig zou kunnen zijn bij de beleidsdialoog.

De evaluatoren stellen voor om de attachés opnieuw in het GLOS in te schakelen.

Strategienota's (naar het voorbeeld van de strategie voor landbouwontwikkeling)

Bij de keuze van de prioriteiten zou een sectorstrategie moeten worden uitgestippeld die als leidraad dient voor alle betrokken actoren van de Belgische ontwikkelingsamenwerking in functie van hun specialiteit en kenmerken. Het doel van een dergelijke strategie is om de coördinatie en complementariteit tussen de actoren te bevorderen. Een sectorstrategie wordt dus in overleg met de actoren uitgewerkt en beschrijft zowel de inhoud van de interventies als de specialisatie van de actoren en de praktische implementering van de strategie.

In het kader van zijn strategie voor landbouwontwikkeling heeft de minister van Ontwikkelingssamenwerking een 'platform voor landbouw en voedselzekerheid' in het leven geroepen. Deze wijst op het belang om alle aspecten m.b.t. markten, financiering van de landbouwsector en landbouwkundig onderzoek te verdiepen en een concrete invulling te geven.

Een gezamenlijke nationale strategie (naar het voorbeeld van Niger)

Een van de aanbevelingen naar aanleiding van de gezamenlijke evaluatie in Niger is dat de donoren de Nigerijnse overheden zouden helpen hun aandacht en middelen toe te spitsen op een beperkt aantal doelstellingen die kunnen bijdragen tot een snellere groei per inwoner. De donoren moeten daarbij inwerken op twee complementaire niveaus: 1) ondersteuning van groei, als noodzakelijke voorwaarde voor de verduurzaming van alle interventies, en 2) steun aan de allerarmsten, als broodnodige hulp die echter moet worden opgevat als steunmaatregel over een termijn van minstens 30 jaar. Deze tweede aanpak bestaat erin de allerarmsten zo lang als nodig steun te verlenen in de hoop dat hun aantal dankzij een geslaagde eerste aanpak in een eerste fase minder snel toeneemt en in een tweede fase geleidelijk afneemt. Het is immers weinig waarschijnlijk dat hulp aan de allerarmsten een van de prioriteiten van de Nigerijnse overheid is, hoewel de overheid de donoren wel aanmoedigt om deze hulp te verlenen.

De evaluatoren stellen voor om eerder doorlopende dan projectmatige steun te verlenen en verkiezen doeltreffendheid boven duurzaamheid. Uit de evaluatie blijkt immers dat het effectieve ownership van de Nigerijnse instanties voor programma's en projecten gering is. De duurzaamheid van de interventies is dus allerminst verzekerd. Theoretisch zou een algemene begrotingssteun het ideale instrument zijn voor ontwikkelingssamenwerking (onder voorbehoud van een open en transparant samenwerkingsklimaat dat steunt op gemeenschappelijke doelstellingen). Het betreft een instrument voor doorlopende steun dat per definitie naadloos aansluit bij het nationale beleid en de nationale procedures (afstemming). Bij partnerschappen met een beperkte financiële transparantie is het echter beter om gerichte begrotingssteun te overwegen en zelfs extra-budgettaire gemeenschappelijke middelen in te zetten. Als laatste redmiddel kan dan een projectmatige aanpak met parallelle projectbeheereenheden worden overwogen.

Management response

Uit de peer review blijkt dat de huidige systeem van management responses op de evaluaties nog niet helemaal naar behoren werkt. Het is niet duidelijk hoe de management responses de beleidsvorming en uitvoeringsstrategieën concreet beïnvloeden, noch op welke manier ze bijdragen tot een ruimere reflectie omtrent de aandachtspunten die bij de evaluaties in de verf worden gezet.

Het peer-comité acht het raadzaam een termijn vast te leggen voor het formuleren van een management response en een methode te bepalen voor bekendmaking van de opvolgingsresultaten. Bij eventuele meningsverschillen m.b.t. de vaststellingen of conclusies van een evaluatie of wanneer een aanbeveling van de hand wordt gewezen, moeten de redenen daarvoor duidelijk worden aangegeven. Het comité stelt bovendien voor om:

- de evaluatie meteen bij de strategische planning in te plannen;
- evaluatie op te vatten als een instrument voor kennismanagement;
- de verantwoordingsfunctie van de evaluatie au sérieux te nemen;
- het leerproces op basis van de evaluaties binnen de FOD BZ te institutionaliseren.

INLEIDING

Dienst Bijzondere Evaluatie

De dienst Bijzondere Evaluatie werd in mei 2003 in het leven geroepen overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 17 februari 2003. Hoofddoel van deze dienst is om alle uitgaven van de federale overheid te evalueren die als officiële ontwikkelingshulp worden ingeboekt.

De dienst evalueert daartoe verschillende kanalen en instrumenten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking:

- evaluaties van ontwikkelingsprogramma's in een partnerland, alle kanalen samen: Bolivia, Rwandainstitutionele evaluaties: directe bilaterale samenwerking, de wet van 25 mei 1999, humanitaire hulp, schuldverlichtingenevaluaties van instrumenten: BIO, FINEXPOevaluaties van ontwikkelingssamenwerkingskanalen: vakbonds-samenwerking, NGO-programma's. De dienst werd snel ingeschakeld in de internationale netwerken die zich bezighouden met de evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking. De dienst Bijzondere Evaluatie is een actief lid van het evaluatienetwerk van het Comité voor Ontwikkelingshulp van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)³ en van het evaluatienetwerk van de Europese Unie (EUHES). Daarnaast maakt de dienst ook deel uit van het netwerk van Duitstalige evaluatieprofessionals.

Omwille van zijn internationale positionering wordt de dienst Bijzondere Evaluatie ook uitgenodigd om peer reviews te organiseren of te begeleiden (evaluatiebureau van het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken in 2004; evaluatiesysteemanalyse van de Duitse ontwikkelingssamenwerking in 2007; peer review van de evaluatiedienst van het Wereldmilieufonds (GEF) in 2008).

Bovendien staat deze dienst in voor het coördineren van evaluaties waaraan verschillende donoren deelnemen, meer bepaald in Niger (multisectorale evaluatie) en in de DRC (burgerparticipatie, conflictpreventie) en neemt hij deel aan andere gezamenlijke evaluaties, onder meer van de begrotingssteun in Mali, de schuldverlichting in de DRC en Nigeria, de periode na het conflict in Burundi en het clustersysteem ingevoerd door OCHA.

Evaluatiedienst van DGOS

De dienst Kwaliteitscontrole en Evaluatie is complementair aan en werkt sinds 7 jaar samen met de dienst Bijzondere Evaluatie. De opdracht van de dienst Kwaliteitscontrole en Evaluatie is tweeledig: enerzijds voert de dienst evaluaties uit en anderzijds scherpt hij de interne competenties inzake evaluatie en resultaatgericht beheer aan. Op het vlak van concrete evaluatie vervulde de dienst zijn opdracht overeenkomstig de wet van 1999, met onder meer de evaluatie van sectorale strategienota's⁴. Daarnaast verzorgde de dienst ook de evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC, zoals voorzien in artikel 17 van het 3de beheerscontract tussen de Belgische staat en BTC. De dienst voerde tot slot ook de evaluatie van het Belgisch Overlevingsfonds (vandaag het

³ De Bijzonder Evaluator is momenteel vicevoorzitter van dit netwerk

⁴ Onder meer de Strategienota Landbouw en Voedselzekerheid in 2009

Belgisch Fonds voor Voedselzekerheid) en andere gerichte evaluaties uit. Wat competentieopbouw betreft, stond de interne evaluatiedienst in voor het verspreiden en delen van kennis, methodologische begeleiding, advies en ondersteuning, bewustmaking en opleiding. Bovendien was deze dienst ook voortrekker van een transversaal netwerk dat resultaatgericht beheer wil inbedden in de bedrijfscultuur van DGOS. De dienst werkte bovendien mee aan gezamenlijke evaluaties die door de dienst Bijzondere Evaluatie werden gecoördineerd.

Een nieuwe dienst Bijzondere Evaluatie in 2010

Begin dit jaar ging de interne evaluatiedienst op in de dienst Bijzondere Evaluatie, waarvan de functie met een nieuw KB werd hertekend⁵.

Deze nieuwe dienst zal in een eerste fase de opdrachten van de twee vroegere diensten overnemen en zal dus de evaluatie van de gehele Belgische federale ontwikkelingssamenwerking voor zijn rekening nemen, methodologische steun verlenen aan de geografische en thematische diensten van de FOD bij hun evaluaties en het netwerk voor resultaatgericht beheer aansturen.

Meer dan vorige jaren zal deze dienst ook de organisatie verzorgen van themaseminaries rond evaluatie⁶.

Evolutie van de evaluatiecontext

Evaluatieprofessionals staan voor een dilemma. Enerzijds eisen de overheden en publieke opinie in de donorlanden – terecht – dat er verantwoording wordt afgelegd over de resultaten van de ontwikkelingssamenwerking. Anderzijds is er de laatste jaren een wildgroei aan evaluaties, wat door de ontvangende landen als een last wordt ervaren.

The vast majority of evaluations carried out by Evalnet member departments are still sole donor evaluations. There are also examples where donors undertake their own evaluations in areas that have already been covered by joint evaluations, and where different donors commission individual evaluations concerned with the same theme. At country level there are a very large number of project and programme evaluations carried out by individual donors, many of which may not even be recorded by donors' central evaluation departments or central programme departments⁷

Vandaar de noodzaak om vandaag, meer nog dan vroeger, gezamenlijke evaluaties op touw te zetten. Dit gaat evenwel ten koste van de verantwoording op nationaal niveau. Gezamenlijke evaluaties leren ons echter veel meer over de impact van de hulp dan een evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking alleen.

Een andere uitdaging is dan om de ontvangende landen meer bij de evaluaties te betrekken. Bedoeling is dat de ontvangende landen op termijn zelf hun evaluaties aansturen en in goede banen leiden. Dit houdt in dat in een overgangsfase alle kennis inzake evaluatie aan de ontvangende landen wordt overgedragen. Deze taak is weggelegd voor het DAC-evaluatienetwerk. We zien

⁵ KB van 25 februari 2010 houdende de oprichting van een dienst Bijzondere Evaluatie van de internationale samenwerking, BS 15 maart 2010

⁶ Seminaries in 2009: inspraak en rekenschap; ROM-methode (results-oriented monitoring); humanitaire hulp

⁷ Room document 6: Nota van het secretariaat van het DAC-evaluatienetwerk (Evalnet) voorgesteld tijdens de vergadering van 20-21 februari 2008

er vandaag op toe dat lokale consultants, die voldoen aan alle onpartijdigheids- en geloofwaardigheidseisen, bij onze evaluaties worden betrokken. Wanneer een evaluatie betrekking heeft op een specifiek land, proberen we bovendien de lokale overheden en stakeholders in te schakelen in plaatselijke referentiegroepen.

Tot slot zullen ook transversale thema's zoals vrede en veiligheid, energie, milieu, klimaat en beleidscoherentie doorsijpelen naar de ontwikkelingssamenwerking. Al deze aspecten moeten in de evaluaties worden ingebouwd.

HOOFDSTUK 1. PEER REVIEW

Verantwoording

Bedoeling van de peer review was om de beleidsverantwoordelijken, de directie van de FOD BZ en de evaluatiedienst een onafhankelijk oordeel voor te leggen over de werking van de diensten en de kwaliteit van hun werk.

Deze toetsing peilde naar de centrale evaluatiefunctie zoals die respectievelijk wordt uitgeoefend door de dienst Bijzondere Evaluatie en de dienst Kwaliteitscontrole en Evaluatie van DGOS. De peer review werd uitgevoerd in de tweede helft van 2009, terwijl volop aan de evaluatiefunctie werd gesleuteld.

Aanpak

De kwaliteit van de evaluatieprocessen en evaluatieresultaten werd getoetst aan drie criteria⁸:

- De evaluatie dient **onpartijdig** en **onafhankelijk** van de beleidsvorming en -uitvoering en van de begunstigen van de ontwikkelingshulp te gebeuren. Dit zijn noodzakelijke voorwaarden om de geloofwaardigheid, legitimiteit en nut van de evaluaties te kunnen garanderen.
- De evaluatie moet **geloofwaardig** zijn. De onafhankelijkheid en expertise van zowel opdrachtgever als evaluatoren staan dus buiten kijf. De evaluatiedienst moet een kritieke massa aan deskundig personeel hebben opgebouwd. De evaluaties moeten op een eerlijke en integere manier worden uitgevoerd en moeten zowel sterkten als zwakten blootleggen. De geloofwaardigheid van de evaluatie hangt af van de transparantie van de evaluatieprocessen en de toegankelijkheid van de resultaten. De partnerlanden moeten nauw bij het evaluatieproces worden betrokken om de wederzijdse verantwoording te bevorderen.
- De evaluatie moet **nuttig** zijn. Het nut van een evaluatie wordt bepaald door de relevantie van de lessen die eruit kunnen worden getrokken voor het sturen van beslissingen, het aanscherpen van institutionele knowhow en het afleggen van verantwoording. Vaststellingen en analyses moeten bondig en to the point zijn. Ze moeten aansluiten bij de interesses en behoeften van de actoren die betrokken zijn bij de ontwikkelingssamenwerking. Het evaluatieproces moet communicatie in de hand werken, het leerproces ondersteunen en als leidraad dienen voor opvolgacties. Het nut wordt gewaarborgd door beleidsmakers, directie en andere stakeholders die bereid zijn de nodige lessen uit de evaluaties te trekken en daarop voort te bouwen.

⁸ Deze criteria worden eveneens toegepast om de kwaliteit van de evaluatiediensten van de multilaterale organisaties te toetsen.

Voornaamste conclusies

Onafhankelijkheid

Het comité van peers oordeelt dat de onafhankelijkheid van de evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking gewaarborgd is. De regelgeving beschermt het statuut van de bijzondere evaluatie en de onafhankelijkheid daarvan blijft gehandhaafd. Er is geen druk van buitenaf, meer bepaald op de loopbaan van de medewerkers van de dienst, zodat hun onpartijdigheid niet in het gedrang komt. Beide teams, die vandaag zijn samengesmolten, beschikken over de nodige beroepsbekwaamheid om geloofwaardige evaluaties uit te voeren. Een speciale procedure moet belangenconflicten bij de externe evaluatoren vermijden. De evaluatoren vervullen hun opdracht op objectieve en onafhankelijke wijze en deze onafhankelijkheid wordt zo nodig door de verantwoordelijken van de dienst veiliggesteld. Gegevens kunnen vrij worden verzameld en verwerkt. Ook het verslag wordt volledig onafhankelijk opgesteld. Een specifieke procedure laat een kwaliteitsbewaking van evaluatieprocessen en evaluatieverslagen toe.

Het comité is evenwel van mening dat er bij de programmering van de evaluaties niet echt sprake van een langetermijnvisie, wat een goede evaluatiedekking in de weg kan staan.

Geloofwaardigheid

De beginselen en normen van het DAC voor kwaliteitsevaluaties schetsen het praktische evaluatiekader. Het comité van peers betreurt echter dat het evaluatiebeleid en de uitvoeringsstrategieën niet verder worden toegelicht in een nota. Bovendien is er geen enkel referentiedocument dat de aanpak en methodologie beschrijft voor iedere evaluatie, ongeacht de opdrachtgever.

De bekwaamheid en vakkundigheid van de medewerkers zijn van een behoorlijk niveau, maar bieden nog ruimte voor verbetering. De huidige wervingsprocedures bedreigen het behoud of de versterking van competenties binnen de evaluatiediensten. Wanneer ze niet worden bijgestuurd, kunnen deze procedures mogelijk de slagvaardigheid en geloofwaardigheid van de nieuwe dienst Bijzondere Evaluatie ondermijnen.

De procedures voor het selecteren van de evaluatieteams zijn geloofwaardig, transparant en adequaat. Ze houden echter onvoldoende rekening met de expertise van de partnerlanden.

Het opzetten van stuurcomités en overleggroepen zorgt ervoor dat de stakeholders bij elke stap in het evaluatieproces worden betrokken. De stakeholders van de partnerlanden worden evenwel niet zo nauw bij het hele proces betrokken als die van de donoragentschappen of donorlanden.

De evaluatiediensten zouden ook vaker externe experts in de referentiegroepen kunnen inschakelen. Dit zou de kwaliteit en geloofwaardigheid van de evaluatieprocessen alleen maar ten goede komen.

De afspraken en procedures voor het verzamelen van de opmerkingen en bezwaren van de stakeholders omtrent de vaststellingen van de evaluatie zijn pertinent en vormen geen bedreiging voor de onafhankelijkheid van de evaluatoren.

Het comité vindt het nuttig dat de Bijzonder Evaluator, zoals voorzien, jaarlijks een verslag voorlegt aan het parlement. Dit zal de kwaliteit van de bespreking van de resultaten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en het nut van de evaluaties nog verder opkrikken.

Volgens het comité zijn de belangrijkste factoren die een constante evaluatiekwaliteit in de weg staan:

het gebrek aan een startreferentie of baseline, resultaatindicatoren en opvolggegevens om de effectieve vooruitgang te meten; tijdsdruk, waardoor de evaluatieteams niet alle informatie kunnen natrekken en aftoetsen; de gebrekkige afstemming van beschikbare middelen op de ambities en complexiteit van sommige evaluaties. Dit legt het veldwerk aan banden en beperkt de mogelijkheid om informatie uit de eerste hand te verzamelen.

Rekening houdend met deze beperkingen, die niet alleen bij de Belgische ontwikkelingssamenwerking gevonden worden, oordeelt het comité dat de kwaliteit van de analyses, conclusies en aanbevelingen algemeen behoorlijk en correct onderbouwd is.

Nut

Het comité is van mening dat aan de criteria m.b.t. het nut van de evaluatiefunctie slechts gedeeltelijk wordt voldaan. Dit is ongetwijfeld te wijten aan de beperkte inbedding van een echte evaluatiecultuur binnen de FOD BZ, maar ook daarbuiten. Er is geen beleid, noch strategie die een kader zou kunnen uittekenen voor de onafhankelijke evaluatie van de Belgische bijdrage tot de internationale ontwikkeling, net zoals er ook geen regels bestaan die voorschrijven hoe de evaluaties op federaal niveau ter harte kunnen worden genomen.

Hoewel beide diensten voldoende aandacht besteedden aan de kwaliteit van hun verslagen, werden niet alle stakeholders en hun belangen systematisch opgespoord. Ook ontbreekt een dynamische communicatiestrategie evenals een strategie voor het verspreiden van de evaluatieresultaten. Dit leidt tot een onderbenutting van de evaluaties op alle niveaus. De evaluaties worden evenmin opgenomen in het kennismanagementsysteem van de FOD.

De huidige management response op de evaluaties is niet procedureel ingebed. De directie en medewerkers van de FOD BZ en externe stakeholders hechten onvoldoende belang aan het statuut en het nut van dit instrument. Het is bijgevolg niet duidelijk hoe de management responses de beleidsvorming en uitvoeringsstrategieën concreet beïnvloeden, noch op welke manier ze bijdragen tot een ruimere reflectie omtrent de aandachtspunten die bij de evaluaties in de verf worden gezet.

Voornaamste aanbevelingen

In de aanbevelingen worden mogelijke optimalisaties naar voren geschoven voor de pijnpunten die het comité blootlegde, uitgaande van de DAC-OESO beginselen en normen.

Evaluatiecultuur

Het comité stelt vast dat de FOD BZ op zijn minst blijkt geeft van terughoudendheid ten aanzien van de evaluatiefunctie. Het raadt beleidsmakers en de directie van DGOS (en andere eventueel betrokken directies) aan om ervoor te zorgen dat evaluatie wordt erkend als een noodzakelijk instrument voor leren en verantwoording aan de burger en aan de partners van de internationale samenwerking. Dit vergt uiteraard tijd en een extra inspanning. De directie zou zich daarbij kunnen beroepen op de evaluatievereisten beschreven in het koninklijk besluit over de Bijzondere Evaluatie en op de lopende initiatieven ter versterking van een resultaatgericht beheer in de Belgische ontwikkelingssamenwerking.

Het comité beveelt aan:

- om evaluatie in te bouwen in de beleidsvorming en strategische planning
- om evaluatie uit te bouwen tot een instrument voor kennismanagement
- om de verantwoordingsfunctie van evaluatie effectief te erkennen en
- om erop toe te zien dat het leren uit de evaluaties binnen de FOD BZ wordt geïnstitutionaliseerd.

HOOFDSTUK 2. EVALUATIE VAN DE KWALITEIT VAN DE PRESTATIES VAN DE BELGISCHE TECHNISCHE COÖPERATIE (BTC) 2009

Verantwoording

De evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de BTC 2009 is de derde evaluatie die plaats vindt in het kader van het artikel 17 van het derde beheerscontract tussen de Staat en BTC. Dit artikel bepaalt dat de Staat elk jaar de kwaliteit van de prestaties van BTC moet evalueren op basis van een minimum van tien projecten. Rekenschap afleggen over de prestaties van BTC is een belangrijke doelstelling van deze evaluaties. Er is echter ruimte gelaten om te leren uit de evaluatie en om lessen te trekken voor de toekomst. Dit laatste aspect heeft in 2009 meer vorm gekregen door uitdrukkelijk naar drie processen te kijken die beheerd worden door BTC : opvolging en evaluatie, formulering van projecten en programma's, en strategische begeleiding en supervisie. Deze processen zijn toegevoegd aan de evaluatiecriteria relevantie, doeltreffendheid/impact, efficiëntie, en duurzaamheid. Door drie processen toe te voegen aan deze criteria is er meer aandacht gekomen voor de manier waarop BTC haar interventies beheert om goede resultaten te bereiken.

Aanpak

In 2009 zijn de partnerlanden van de Belgische bilaterale hulp bezocht die in de twee voorgaande evaluaties nog niet bezocht waren. Het gaat om Vietnam, Rwanda, Tanzania, Mozambique, Zuid-Afrika, Benin, Mali en de Palestijnse gebieden. In ieder land zijn twee projecten geselecteerd. Er is gepoogd om in het staal zoveel mogelijk een evenwicht te hebben van de sectoren waarin België als donor actief is. Daarnaast is ervoor gekozen om na deze drie evaluaties alle partnerlanden van de bilaterale hulp bezocht te hebben. Uiteindelijk is er ook over gewaakt dat er verschillende modaliteiten aan bod zijn gekomen en dat er zowel kleine als grote projecten geëvalueerd zijn in termen van budget.

Om de resultaten van deze evaluatie goed te kunnen kaderen is het belangrijk te vermelden dat er in deze en de vorige evaluaties bewust voor gekozen is enkel interventies te selecteren die onder het eerste of tweede beheerscontract tot stand zijn gekomen. Het was niet mogelijk naar recentere interventies (dwz interventies die na 1 januari 2007 tot stand zijn gekomen) te gaan kijken omdat de uitvoering ervan nog niet ver genoeg gevorderd was en het bijgevolg voorbarig was te proberen zinvolle conclusies te trekken over doeltreffendheid, etc. In 2010 daarentegen zal er uitsluitend naar interventies gekeken worden die onder het derde beheerscontract tot stand zijn gekomen. Door deze opsplitsing zal het mogelijk zijn in 2010 vaststellingen te maken die gebonden kunnen worden aan veranderingen in het derde beheerscontract. In het huidige beheerscontract heeft BTC namelijk veel meer autonomie gekregen. Uit de evaluatie van 2010 zal moeten blijken of dit geleid heeft tot betere resultaten op het terrein. Aangezien het derde beheerscontract bovendien geleidelijk aan naar zijn eindpunt vordert, zal er tevens aan de evaluatoren gevraagd worden om uit de vaststellingen hierover conclusies en aanbevelingen te formuleren die kunnen helpen bij het formuleren van het vierde beheerscontract.

Voornaamste vaststellingen en conclusies

Analyse van de evaluatiecriteria

De relevantie van de geëvalueerde projecten is goed. De projecten sluiten aan bij de behoeften van het partnerland en de begunstigden, bij de ontwikkelingsstrategieën van België, en bij de ontwikkelingen in de internationale context. Er komen problemen wanneer het projectconcept moet omgezet worden naar een concrete vertaling op het terrein: vaak wordt er niet genoeg tijd genomen om een grondige contextanalyse uit te voeren of om het project af te toetsen met de betrokken partners. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de uitvoering van de projecten.

Wat **doeltreffendheid en impact** betreft zijn de resultaten minder positief dan voor relevantie. Het probleem situeert zich niet zozeer in het realiseren van "outputs", of de onmiddellijke resultaten, maar op de resultaten die hierop moeten volgen, nl. het outcome-niveau. Zo lukt het bijvoorbeeld wel om nieuwe marktinfrastructuren te bouwen voor lokale boeren, maar het is niet altijd duidelijk dat dergelijke outputs ook voor een verbetering zorgen voor de boeren op het vlak van verkoopschiffers (en dus een hoger inkomen), of een betere toegang tot de marktplaats. Nochtans zijn dit die resultaatsniveaus die men voorop moet stellen bij het meten van resultaten. Vooral op het niveau van de transversale thema's (zoals gender, en milieu) is gebleken dat BTC heel slecht scoort, en dat er geen duidelijke strategie bestaat voor die thema's. Op het vlak van impact kon heel weinig gezegd worden omdat er weinig impactgegevens beschikbaar zijn (wat eveneens geldt voor outcomes). Het probleem van impactmeting heeft onder andere te maken met een meningsverschil tussen BTC en DGOS over wie impact moet meten en hoe dit moet gebeuren.

Op het vlak van **efficiëntie** is het beeld gemengd en kunnen er geen eenduidige conclusies getrokken worden. Er zijn twee projecten die heel positief scoren en één project dat heel negatief scoort voor dit criterium, met de andere projecten tussen deze twee extremen. Er kon echter wel duidelijk vastgesteld worden dat BTC een transparant controlesysteem heeft op de financiële uitgaven, dat voldoende goed functioneert. Hoewel dit toont dat het financieel beheer van BTC goed verloopt, garandeert dit evenwel niet de efficiëntie van alle projecten. In de gevallen waar de efficiëntie niet goed scoort heeft dit te maken met verschillende elementen, waaronder de institutionele situering van het project (is het project goed geïntegreerd in de structuren van het partnerland? zijn dit de relevante structuren? of wordt er nog steeds met parallelle structuren gewerkt?), de keuze van uitvoeringsmodaliteit (bv. medebeheer met het partnerland wordt gezien als een middel om het partnerland mee in de driver's seat te zetten, maar door dit systeem waarin zowel BTC als het partnerland maatregelen moeten goedkeuren is het risico reëel dat dit meer tijd in beslag neemt) of persoonlijke wrijvingen tussen bepaalde actoren in een project. Ten slotte kon vastgesteld worden dat de vele verlengingen die vastgesteld zijn, niet noodzakelijkerwijze geleid hebben tot een slechtere efficiëntie. Integendeel, het toekennen van een kostenloze verlenging heeft er in vele gevallen voor gezorgd dat bepaalde resultaten toch konden behaald worden, of dat er een overgangperiode gecreëerd is naar een nieuwe fase.

Voor **duurzaamheid** waren de resultaten voorzichtig positief. Hier moet echter onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende subcriteria die gebruikt zijn voor het meten van duurzaamheid. In de eerste plaats is uiteraard gekeken naar de financiële duurzaamheid van de resultaten.. Daarnaast is er gekeken naar factoren zoals socioculturele en politieke duurzaamheid. De verschillen tussen deze subcriteria waren groot : op het vlak van financiële duurzaamheid waren de resultaten zwak. Vaak had dit te maken met het gebrek aan middelen om de behaalde resultaten in stand te houden of om activiteiten verder te kunnen

zetten op eigen fondsen. Wat de socioculturele en politieke duurzaamheid betreft waren de resultaten een stuk beter omdat er in verschillende gevallen blijvend gebruik is gemaakt van nieuwe kennis en inzichten die verworven zijn tijdens het project.

Analyse van de processen

Wat de kwaliteit van het formuleringsproces en het formuleringsproduct betreft, wordt hier bevestigd wat in de vorige evaluaties reeds aangegeven werd, namelijk dat de **formulering** van projecten problematisch is. Dit mag niet verwonderen aangezien BTC een strak projectdesign moet afleveren met "SMART" doelstellingen en indicatoren op basis van één of twee formuleringsmissies. Door het stijgende budget voor ontwikkelings samenwerking en de groeiende complexiteit van de interventies, wordt deze opdracht overigens steeds moeilijker. Er blijkt bijgevolg te weinig tijd te zijn om een grondige contextstudie te verrichten en om het projectdesign op het terrein af te toetsen met de lokale partnerorganisaties, waardoor het ownership voor de projecten niet altijd optimaal is.

Uit de beoordeling van de strategische begeleiding en supervisie door BTC is gebleken dat er vrij veel verwarring heerst over de rol van elk één (er is namelijk niet altijd een duidelijke taakverdeling tussen de actoren : DGOS/BTC, BTC resrep/BTC TA, BTC Bxl/BTC resrep, DGOS Bxl/DGOS attaché). Deze analyse kan overigens niet los gezien worden van de rol van de overige actoren, van wie het partnerland en DGOS de belangrijkste zijn. Het blijkt dat de projecten vrij zwaar afhankelijk zijn van de kwaliteit van de projectstaf en de technische assistenten. Die kwaliteit is doorgaans heel goed en de motivatie van deze mensen om hun projecten te doen slagen is vaak doorslaggevend voor het succes van een interventie. Op zich is het niet abnormaal dat de projectstaf en de technische assistenten een zeer belangrijke rol spelen in het project. Ook zij moeten echter omkaderd worden om de strategische richting van het project te bepalen, en hier zijn de meeste problemen vastgesteld : de lokale vertegenwoordigingen van BTC in de partnerlanden moeten het grootste deel van hun tijd spenderen aan financiële en administratieve opvolgingstaken waardoor zij te weinig tijd hebben om een strategische opvolging te doen van de portfolio van projecten in het land waar zij aanwezig zijn. In deze lokale vertegenwoordigingen ontbreekt daarnaast vaak de sectorale en/of thematische expertise om dit soort opvolging te kunnen doen. Anderzijds is ook de rol van de attaché, die DGOS vertegenwoordigt in het partnerland, niet meer helemaal duidelijk op het vlak van de projectuitvoering. De attachés worden verondersteld in het jaarlijkse partnercomité een strategische opvolging te doen van het Indicatief samenwerkingsprogramma (ISP) met de partner, maar maken volgens het derde beheerscontract geen deel meer uit van de Gemengde Lokale Overlegstructuren (GLOS), die halfjaarlijks samen komen om over de projecten te spreken. De attachés staan hierdoor in de praktijk ver af van de projecten en hebben bijgevolg niet altijd de relevante informatie voor een inhoudelijke politieke dialoog met de partner.

Ten slotte is gebleken dat de hoofdbesturen van zowel BTC als DGOS een beperkte rol spelen in de strategische sturing van projecten. De inhoud moet vaak plaats maken voor een financieel/administratieve opvolging van de dossiers.

Uit vorige evaluaties is reeds gebleken dat opvolging en evaluatie bij BTC vrij zwak is, en dat wordt in deze evaluatie nogmaals bevestigd. Het probleem dat eerder is vastgesteld bij de formulering, namelijk dat men problemen heeft om een goed projectdesign te maken, vormt uiteraard ook een probleem voor de

opvolging van de projecten. Indien men er niet in slaagt om “SMART”⁹ doelstellingen en indicatoren te formuleren, kan men ook geen goed opvolgingssysteem organiseren. Daarenboven blijkt dat BTC onvoldoende kennis heeft van het logisch kader, het instrument voor de formulering en de opvolging van projecten. Tegelijkertijd is vastgesteld dat BTC experimenteert met nieuwe instrumenten, zoals Outcome mapping, waardoor het risico bestaat dat er verwarring zal ontstaan over de verschillende toegepaste methodes.

Wat de evaluaties van BTC betreft, is vastgesteld dat in de projecten waar een tussentijdse evaluatie plaats vindt, deze evaluaties veelal een positieve invloed hebben op de heroriëntering van de projecten. In de praktijk is vastgesteld dat er vaak gewacht wordt op een tussentijdse evaluatie om beslissingen te nemen over aspecten van een project die als problematisch aanvoeld werden. Deze evaluaties worden dan ook aangegrepen als een kans om moeilijke projecten bij te sturen. Voor de evaluaties op het einde van het project is het plaatje minder positief. Terwijl deze evaluaties eigenlijk gebruikt zouden moeten worden om lessen te trekken voor de beleidsdialog en toekomstige formuleringen, worden deze evaluaties eerder aanzien als een administratieve plicht die vervuld moet worden om een dossier te kunnen afsluiten.

Terecht kan de vraag gesteld worden of het opportuun is dat BTC dit soort evaluaties uitvoert. BTC is namelijk reeds verantwoordelijk voor de formulering en uitvoering van de interventies. Het lijkt dan ook aangewezen de verantwoordelijkheid van deze evaluaties bij DGOS of bij de Bijzonder Evaluator te leggen in het kader van de “checks and balances” die moeten bestaan tussen de Staat en BTC.

Voornaamste aanbevelingen

Formulering

BTC moet de huidige inspanningen om de formulering te verbeteren, verder zetten en hierin vooral aandacht geven aan de contextanalyse en de aansluiting van de projecten bij de strategieën van het partnerland en van andere donoren.

Daarbij moet de voorkeur gegeven worden aan de vereenvoudiging van de richtlijnen voor de formulering eerder dan te experimenteren met nieuwe instrumenten zoals outcome mapping¹⁰. Tenslotte moeten betere formuleringsproducten ook leiden tot duidelijke doelstellingen en meetbare indicatoren, waardoor een goede opvolging mogelijk wordt. Opvolging en evaluatie moeten bijgevolg ingecalculiseerd worden tijdens de formulering.

De Belgische ontwikkelingssamenwerking in haar geheel zou het identificatie- en formuleringsproces kunnen herorganiseren. Terwijl de identificatie nu een verantwoordelijkheid is van het partnerland in samenwerking met de attaché, en de formulering een verantwoordelijkheid van BTC, zou van deze twee fasen één fase kunnen gemaakt worden met een grotere rol van het partnerland in dit proces. Om deze fase echter niet te overladen, is het aangeraden om met een korte inceptiefase te werken waardoor de fijnstelling van het formuleringsdocument gebeurt tijdens de start van de uitvoeringsfase. Op die manier zouden doelstellingen SMART gemaakt kunnen worden op het terrein en

⁹ SMART, een Engels acroniem dat wijst op de kenmerken van een goed geformuleerde doelstelling: specifiek, meetbaar, haalbaar (achievable), relevant en in de tijd beperkt (time bound)

¹⁰ Benadering die, eerder dan de realisaties van een programma te evalueren, veeleer peilt naar veranderingen in gedragspatronen, verhoudingen, handelingen van personen, groepen of organisaties die er direct bij betrokken zijn.

zou men SMART indicatoren kunnen definiëren. Vaak wordt er namelijk verwacht dat men alles in één of twee formuleringsmissies van twee weken kan vastleggen. Om alles goed te kunnen kaderen in de lokale context en om genoeg overleg te kunnen plegen met de lokale actoren, wordt er bijgevolg aangeraden om hiervoor de tijd te nemen in een inceptiefase van 3-6 maanden.

Projectopvolging

BTC moet zijn lokale vertegenwoordigingen beter uitrusten om de projecten strategisch te kunnen opvolgen. Daarom wordt er aanbevolen om meer sector- en thema-expertise beschikbaar te maken op het terrein. Een betere opvolging door de lokale vertegenwoordigingen zou ertoe leiden dat problemen sneller opgemerkt worden en dat er niet gewacht hoeft te worden tot er een tussentijdse evaluatie plaats vindt om een project te heroriënteren.

Beleidsdialoog

In het algemeen dient er nagedacht te worden over taakverdeling in de strategische sturing en supervisie. De rol van de gemengde lokale overlegstructuur (GLOS) moet duidelijker gedefinieerd worden om te vermijden dat hier enkel over het dagelijkse beheer van het project gediscussieerd wordt. In de geest van het resultaatgericht beheer moet er in de GLOS meer discussie plaats vinden over het bereiken van de resultaten, en minder over het al dan niet verhogen of toekennen van per diems, etc. Ook de rol van de attaché verdient aandacht aangezien de hij/zij verantwoordelijk is voor de beleidsdialoog met de partner. Doordat BTC echter verantwoordelijk is voor zowel de formulering, als de uitvoering en de evaluatie, beschikt de attaché over weinig contact met en kennis van de projecten om deze terug te kunnen koppelen naar de beleidsdialoog. Er dient bijgevolg overwogen te worden om de attaché weer deel te laten nemen aan de GLOS.

Evaluatie

In dezelfde lijn van "checks and balances" dient de aanbeveling gezien te worden om DGOS of de Bijzonder Evaluator verantwoordelijk te maken voor het organiseren van de eindevaluatie van een project.

Decentralisatie

Tenslotte dient ook de partner een meer centrale rol te krijgen bij de planning, uitvoering en evaluatie van de projecten. In het kader van deze laatste aanbeveling, moet ook een discussie plaats vinden over decentralisatie van taken en bevoegdheden.

Deze aanbevelingen hebben niet alleen betrekking op de rol van BTC, maar ook de rol van DGOS en het partnerland. Daarom wordt er in het evaluatierapport gewezen op het belang om hervormingen door te voeren in het kader van een strategische visie op de Belgische ontwikkelingssamenwerking in het algemeen.

HOOFDSTUK 3. EVALUATIE VAN DE BELGISCHE STRATEGIENOTA LANDBOUW EN VOEDSELZEKERHEID

Verantwoording

Deze evaluatie komt tegemoet aan de wettelijke verplichting opgelegd bij wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking om de sectorstrategieën regelmatig aan te passen aan de veranderende context.

De evaluatie beschouwt de landbouw in ruime zin, zoals gedefinieerd in de strategienota van 2002. Deze definitie omvat de landbouw, veeteelt, bosbouw, visserij, multisectorale plattelandontwikkeling en voedselhulp. De evaluatie loopt over de periode 2002-2008.

Methodologie

De evaluatie verliep in drie fasen: een voorbereidende fase, een praktische fase en een restitutiefase.

De consultants formuleerden hun conclusies op basis van drie soorten gegevens: een analyse van de Belgische sectorinterventies en andere beschikbare documenten; interviews met medewerkers die op verschillende niveaus bij het project betrokken waren en met begunstigden; vaststellingen m.b.t. activiteiten en resultaten opgetekend tijdens plaatsbezoeken in 6 landen (Niger, Senegal, Congo, Oeganda, Peru en Vietnam). Van een dertigtal interventies werd een casestudy gemaakt. De steekproef vertegenwoordigde, in de mate van het mogelijke, de verschillende deelsectoren alsook de vele uitvoerende partners. Waar mogelijk passeerden ook projecten de revue die door andere donoren werden gefinancierd.

Alle uitvoerende partners, Attachés voor de Ontwikkelingssamenwerking verbonden aan onze ambassades en de administratieve programmaverantwoordelijken werden nauw bij de evaluatie betrokken. Ze werden uitgenodigd om deel te nemen aan de verschillende stuurcomités en fora voor bespreking van de tussentijdse verslagen en het eindverslag.

Het verslag kan worden ingekeken op de website van de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking en in de evaluatiedatabase van het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO.

Voornaamste vaststellingen en conclusies

Volume officiële ontwikkelingshulp voor landbouw

Het deel van de Belgische officiële ontwikkelingshulp dat doorstroomt naar de landbouw is beduidend groter dan het gemiddelde in de lidstaten van het Comité voor Ontwikkelingshulp (DAC) van de OESO. Dit landbouwaandeel is goed voor 100 M€ per jaar of ongeveer 10% van het budget van DGOS. Ondanks de geringe prioriteit van multisectorale plattelandontwikkeling in de strategienota was deze deelsector in 2008 nog goed voor 18% van de door DGOS beheerde hulp aan de landbouwsector. De andere sectoren die bij multisectorale interventies steun krijgen, zijn doorgaans gezondheid, onderwijs en gedecentraliseerde diensten. Economische activiteiten die niet binnen het

landbouwdomein vallen, zoals artisanale productie en de verwerking van landbouwproducten, komen daarbij nauwelijks aan bod.

Waarde en bruikbaarheid van de strategienota

De strategienota van 2002 was in zekere zin zijn tijd vooruit. De nota wees - toen al - op het belang van kleine producenten en capaciteitsontwikkeling en legde de klemtoon op de eigenlijke landbouw i.p.v. plattelandsontwikkeling.

De keuze van België om meer aandacht te besteden aan capaciteitsopbouw werd wel naar de praktijk vertaald, maar werd niet in een bruikbare strategie met concrete doelstellingen of uitvoeringsbepalingen gegoten.

Vandaag is de strategienota echter achterhaald, gezien de recente ontwikkelingen: mislukte Doha-onderhandelingen, voedselcrisis en financiële crisis, groter bewustzijn omtrent klimaatveranderingen...

Hoewel de strategienota voldoet aan een wettelijke verplichting, werd deze nauwelijks gebruikt als programmaleidraad. Omwille van zijn zeer ruim toepassingsveld – de nota omvat alle deelsectoren van de landbouw – was de strategienota weinig richtinggevend en nauwelijks toegespitst op de comparatieve voordelen van België. De nota bevatte bovendien geen uitvoeringsbepalingen en was dus weinig praktisch.

De verscheidenheid van landbouwactoren en het feit dat de strategienota enkel verplicht is voor de directe bilaterale samenwerking, d.i. voor minder dan een derde van de bedragen die jaarlijks in die sector worden toegekend, zorgden ervoor dat er weinig coherentie, coördinatie en complementariteit was tussen de actoren en hun interventies, zowel binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking als in de partnerlanden en met de andere donoren.

De complementariteit tussen de verschillende samenwerkingskanalen en de vele betrokken partners werd niet benut. Met uitzondering van de netwerking op het terrein tussen de personen die rechtstreeks bij de interventies betrokken waren, bleef de algemene coördinatie eerder beperkt, ook tussen de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in die sector.

Programmaresultaten

Algemeen stellen we vast dat de interventies waarvan een casestudy werd gemaakt positieve resultaten hebben opgeleverd, met onder meer een hoger rendement, een productietoename en een betere markttoegang. Gezien het beperkte aantal begunstigden en/of de beperkte grootte van de interventiegebieden mogen we echter niet stellen dat de Belgische ontwikkelingssamenwerking ook een macro-economische impact heeft gehad.

Dit gaat ook op voor de interventies inzake voedselzekerheid, die evenwel ook een uitwerking hadden op de toegang tot maatschappelijke dienstverlening. Het vernieuwende lokale aankoopinitiatief in het kader van het Wereld Voedsel Programma verruimde de afzetmogelijkheden voor lokale producenten en kwam tegelijk tegemoet aan de noden van de meest kwetsbare bevolkingsgroepen.

Bij plaatsbezoeken bleek dat dit aanmoedigen van vernieuwende initiatieven, zoals de toepassing van aangepaste technieken, zaigoedverbetering of het gebruik van meststoffen een duidelijke impact heeft op landbouwers en veehouders. Wanneer de interventie bestaande groeperingen een nieuwe impuls geeft, zijn de gevolgen merkbaar positief. Wanneer daarentegen groeperingen speciaal voor dat project worden opgezet, blijken de effecten niet duurzaam te zijn. Op institutioneel vlak stellen we vast dat de bekwaamheid van medewerkers die de landbouwkennis doorgeven en van onderzoekers erop vooruit gaan. De impact op nationale of gedecentraliseerde overheidsdiensten is echter moeilijker in te schatten.

Wanneer de overheden bij de interventies worden betrokken, bijvoorbeeld om de toegang tot bevoeding of de verdeling van zaaigoed te organiseren, en deze diensten de vrijmaking van overheidsmiddelen veronderstellen, kan de continuïteit van de activiteiten maar zelden worden verzekerd. De duurzaamheid van activiteiten die inkomsten genereren, is afhankelijk van hoe belangrijk ze zijn voor de begunstigden en hoe sterk de netwerking tussen de verschillende actoren is. We stellen vast dat de begunstigden de nieuwe technieken die tijdens de interventie werden aangeleerd, doorgaans blijven gebruiken, hoewel sommigen hier en daar na een poos opnieuw in hun oude gewoonten vervallen. Tot slot stellen we vast dat maar weinig van de bevraagde producentenorganisaties met eigen middelen alleen rondkomen.

In plaats van de beschikbare middelen te versnipperen over een groot aantal begunstigden, spitst België zijn middelen liever toe op vernieuwende proefprojecten, met een hoge interventiekost in verhouding tot het aantal rechtstreekse begunstigden. Een verdere uitwaaiing van onze interventies op grotere schaal zou een sectorspecifieke aanpak gekoppeld aan begrotingshulp vereisen. Voornaamste struikelblokken voor een dergelijke aanpak zijn het ontbreken van een werkbaar sectorbeleid bij onze partners en hun beperkte beheervermogen.

Transversale thema's

Zo'n 80% van de interventies waarvan een casestudy werd gemaakt, spitsten een deel van hun activiteiten specifiek toe op vrouwen, maar het genderspect wordt maar zelden systematisch gedocumenteerd. Het afvlakken van de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op lokaal niveau verloopt vaak moeizaam omwille van de ongunstige socioculturele omstandigheden, godsdienst of een gebrekkig rechtskader.

Zowat de helft van de bezochte projecten heeft oog voor het beheer van de natuurlijke rijkdommen, maar slechts een handvol projecten voerde vooraf een milieueffectenstudie uit.

Voornaamste aanbevelingen

De nieuwe strategie moet:

- rekening houden met de evolutie van de internationale context en prioritaire transversale thema's. De nieuwe strategie moet in de lijn van de Verklaring van Parijs, de Accra Agenda en de Europese Gedragscode liggen. Ze moet voldoende soepel zijn om zich te kunnen plooiën naar nieuwe internationale akkoorden die nog zullen worden ondertekend. De nieuwe strategie moet bovendien een specifieke aanpak voorzien voor de verschillende transversale thema's (landbouw en gender; landbouw en milieu; landbouw en kinderrechten,...) nuttig zijn voor alle betrokken actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in functie van hun specialiteit en kenmerken, waarbij de klemtoon komt te liggen op coördinatie en complementariteit tussen deze actoren, en gerichtere keuzes maken en prioriteiten stellen.

De nieuwe strategie moet daarnaast een dynamisch instrument zijn, ontwikkeld in overleg met de actoren, en beschrijft zowel de inhoud van de interventies als de specialisatie van de actoren en de praktische implementering van de gekozen strategie. Deze overlegstructuur heeft al concrete invulling gekregen met het 'platform landbouw en voedselzekerheid' dat door de minister van Ontwikkelingssamenwerking werd gelanceerd.

Bedoeling van de nieuwe strategie is om alle aspecten m.b.t. markten, financiering van de landbouwsector en landbouwkundig onderzoek te verdiepen en een concrete invulling te geven.

Capaciteitsopbouw komt niet vanzelf. Daarvoor moet een beleid worden uitgewerkt dat het kader en de uitvoeringsstrategieën uitstippelt. Voor iedere interventie in dit specifieke domein moet vooraf een behoefteanalyse worden uitgevoerd.

Tot slot moeten de concepten en actiekaders voor plattelandsontwikkeling duidelijker worden gedefinieerd, in het verlengde van wat al werd verwezenlijkt in het kader van het nieuwe Belgische Fonds voor Voedselzekerheid.

HOOFDSTUK 4. EVALUATIE VAN NGO-PARTNERSCHAPPEN GERICHT OP CAPACITEITSVERSTERKING: 1998-2008

Verantwoording

De referentietermen specificeren dat het onderwerp capaciteitsversterking steeds meer aandacht krijgt in de nieuwe hulpbenadering. Bijgevolg leek het belangrijk om de inspanningen die de NGO's in dit kader gedaan hebben te evalueren en na te gaan in welke mate ze succesvol geweest zijn. Het perspectief is dat van een lerende evaluatie; de nadruk ligt niet op rekenschap afleggen.

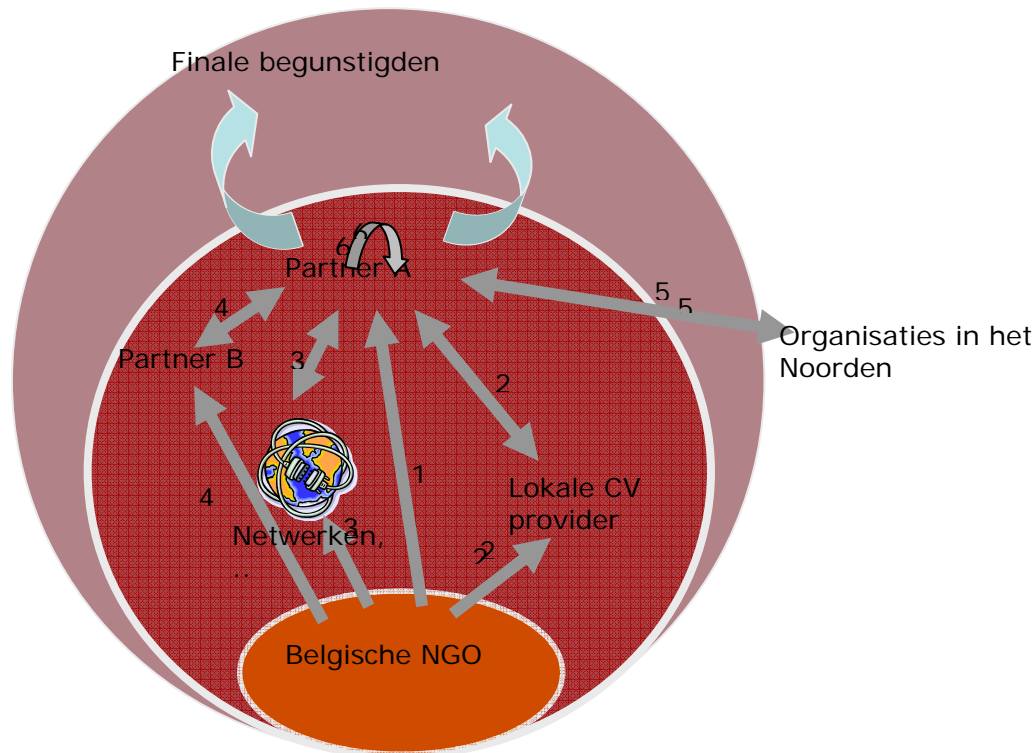
De evaluatie van NGO-partnerschappen gericht op capaciteitsversterking werd opgestart begin 2009. De evaluatie wordt uitgevoerd door een consortium met als leden het HIVA (KU Leuven), het IOB van de Universiteit Antwerpen, ACE Europe, ECDPM uit Maastricht en DRIS consult. De grootte van het team staat in verhouding tot de omvang van de opdracht en de complexiteit ervan.

De cofinanciering van DGOS aan de NGO's bedraagt jaarlijks om en bij de 80 miljoen euro, hetzij ongeveer 10% van het totale ODA-budget van DGOS. De evaluatie omvat de periode 1998-2008, tijdens welke drie opeenvolgende financieringsperiodes te onderscheiden zijn. De invulling van de begrippen "partnerschap" en "capaciteitsversterking" kregen geleidelijk aan een andere invulling, waarbij NNGO en partner steeds meer als gelijkwaardig beschouwd werden en het begrip "partner" aan belang won. Het meest recente document in dit verband valt buiten het bereik van de evaluatie (maar werd toch in beschouwing genomen): het Akkoord tussen de Minister en de NGO's van 04/05/2009 geeft aan het begrip partnerschap een invulling waarbij eigenaarschap, wederzijdse verantwoordelijkheid, transparantie en resultaatgericht beheer voorop staan en bijdragen tot een gelijkwaardige relatie.

Aanpak

De evaluatie bestond uit een documentaire studie, aangevuld met terreinbezoeken. Die laatste betroffen 6 landen: Peru, Cambodja, Burkina Faso, Zuid-Afrika, de DRC en India. Het terreinbezoek aan Congo werd opgesplitst in twee missies, een naar Kinshasa en Kisangani en een naar Oost-Congo. Voor de studiefase werd ook Brazilië nog in aanschouw genomen. De totale sample bestond uit 40 partnerschappen, waarvan er 31 bezocht werden tijdens de terreinfase. De resterende partnerschappen (de partnerschappen in Brazilië en een aantal partnerschappen uit de overige landen), werden louter op basis van documenten bestudeerd.

Tijdens de documentaire studie werden de verschillende routes die de Noordelijke NGO's gebruiken voor hun capaciteitsversterking binnen het partnerschap, in kaart gebracht.



Bron: eindverslag evaluatie

De **eerste route** slaat op de activiteiten inzake capaciteitsversterking die uitgevoerd worden door de Noordelijke NGO zelf, rechtstreeks bij de partner (bvb technische vormingen die medewerkers van de NNGO geven, bezoeken van de regionale coördinator, ...)

De **tweede route** heeft betrekking op de capaciteitsversterkende acties die uitgevoerd worden door een lokale CV-provider. Deze kunnen vraaggestuurd zijn, wanneer de partner de fondsen krijgt en zelf beslist over het aantrekken van lokale expertise, of aanbodgestuurd. In dat laatste geval gaan de fondsen naar de CV-provider en voorziet deze lokale organisatie zelf in vormingen of activiteiten van organisationele of institutionele ontwikkeling.

Route drie duidt op de deelname aan thematische of sectorale netwerken, allianties, platformen of conferenties (bvb netwerk rond waardig werk, coalities over landhervormingen, ...).

Route vier omvat de peer-to-peer interactie met partnerorganisaties van de NNGO of andere organisaties in het Zuiden (zie bvb de partnermeetings met alle partners van een NNGO uit een bepaalde regio, werkbezoeken aan een gelijkaardige organisatie die ook partner is van dezelfde NNGO maar in een andere regio).

Route vijf beschrijft de capaciteitsversterking door interactie met gelijkaardige organisaties in het Noorden, of vormingen in het Noorden (stages, deelnemen aan activiteiten van de partner in het Noorden, opleiding).

Route zes heeft betrekking op de processen van capaciteitsversterking die door de partner zelf worden georganiseerd, zonder externe expertise (bvb partner die reflectie- of evaluatieactiviteiten opzet die leiden tot processen van interne capaciteitsversterking).

Belangrijkste vaststellingen

Van al de hierboven beschreven routes wordt in de steekproef van de evaluatie¹¹ de eerste route het meest gebruikt (iets meer dan 25%), evenals route zes (bijna 20%). Route 5 maakt slechts 10% uit van het geheel van de acties inzake capaciteitsversterking. Ze komt het meeste voor bij NNGO's met een stevige noordwerking, en/of die deel uitmaken van een sociale beweging of bij NNGO's die hun partners regelmatig inschrijven voor cursussen in Europa.

Niet alle NGO's doen aan capaciteitsversterking. Een aantal NGO's kiest er bewust voor dit niet te doen. Redenen hiervoor zijn een gebrek aan kritische massa in de eigen Noordelijke organisatie om dit soort processen op gang te brengen, de wens om zich niet te mengen in de interne keuken van de partner dan wel de overtuiging dat de lokale partner een sterkere organisatie is dan de NNGO zelf en dat men hen dus niet veel te leren heeft.

Er zijn eveneens gevallen waar de capaciteitsversterking beperkt blijft tot de beheersmatige capaciteit (PCM, boekhouding, financiële duurzaamheid en rapportage) van de partner. Er wordt weinig ingezet op capaciteitsversterking van de partner zelf als organisatie (organisationale ontwikkeling of institutionele ontwikkeling¹²).

De meeste partnerschappen in het onderzochte staal zijn vrij "hands-on", wat inhoudt dat de Noordelijke NGO het volledige proces van capaciteitsversterking begeleidt. Ook het veelvuldige gebruik van de eerste route, waarbij de NNGO zelf vormingen geeft, moet in dit kader worden gezien. Slechts een kleine minderheid laat de verantwoordelijkheid bij de partner. Zo zijn er in de sample twee partnerschappen waar er fondsen gegeven worden voor activiteiten inzake capaciteitsversterking, zonder dat hier voorwaarden aan verbonden zijn.

Conclusies

Uit de evaluatie komen een aantal elementen naar voren die de basis vormen voor goede capaciteitsversterking.

De Noordelijke NGO moet aan een aantal vereisten voldoen om effectief aan capaciteitsversterking te kunnen doen. Zo is het belangrijk dat er een contextanalyse gebeurt op het terrein bij de keuze van de partner. Op die manier kan nagegaan worden of men met deze partner op een nuttige manier kan werken. Dit veronderstelt echter wel dat de Noordelijke NGO zelf een sterke identiteit heeft waaraan de eventuele toekomstige partner getoetst kan worden. Een ander element, zeker niet onbelangrijk, is dat de NNGO een duidelijke visie op capaciteitsversterking moet hebben evenals de mogelijkheid om deze toe te passen in de praktijk (oa. de theorie omzetten in concrete tools, de leerprocessen kunnen systematiseren).

Ook de partner zelf speelt een cruciale rol: indien de capaciteitsversterking te sterk vanuit de donor komt, worden er slechts oppervlakkige veranderingen teweeggebracht. Eigenaarschap vanwege de lokale partner is dus cruciaal. Tenslotte is het niet zonder belang dat er een afstemming is met andere financierders van de partner: niet alleen om te komen tot een coherente politiek inzake capaciteitsversterking, maar bvb ook om de administratieve last bij de partner te verlichten, zodanig dat die zich kan bezighouden met zijn kerntaken.

¹¹ Om preciezer te zijn: de 31 partnerschappen die bezocht zijn tijdens de terreinmissies.

¹² Onder organisationale ontwikkeling verstaan we de versterking van de organisatie als structuur; institutionele ontwikkeling verwijst naar de capaciteit van een organisatie om haar plaats in te nemen in de maatschappij.

Capaciteitsversterking komt het best tot stand in partnerschappen waar er een langetermijnperspectief bestaat en waar men respect heeft voor het eigenaarschap en de interne dynamiek van de partner. Een open en wederkerige dialoog is cruciaal, evenals gezamenlijk leren en reflecteren. De langetermijnvisie impliceert ook dat er van meet af aan een duidelijke exit-strategie besproken zou moeten worden met de partner. Hier zit echter een groot knelpunt: het langetermijnperspectief is verre van altijd duidelijk aanwezig, omdat het partnerschap afhangt van de duur van de financiering en partnerschapsakkoorden die duur niet overschrijden. Daar komt nog bij dat er vaak geen of slechts een zeer rudimentaire exit-strategie is, die vaak niet besproken geweest is met de partner.

Voornaamste aanbevelingen

Voor de NGO's:

Investeren in leren en innoveren.

Eerst en vooral gaat het om het ontwikkelen van expertise inzake capaciteitsversterking bij de partner, zodanig dat die later zijn eigen proces kan leiden. Dit houdt in dat er niet enkel geïnvesteerd moet worden in capaciteitsversterkende kennis op technisch vlak, maar ook in het begeleidingstraject.

Een tweede leerelement heeft betrekking op de Noordelijke NGO zelf: zij moet investeren in de ontwikkeling van de eigen expertise inzake het beheer van partnerrelaties en strategieën voor capaciteitsversterking, wat inhoudt dat zij plannen zal moeten uitwerken voor leerprocessen in de eigen organisatie.

Er moet ook meer geëxperimenteerd worden met niet voor de hand liggende vormen van capaciteitsversterking: de neerslag van klassieke vormingen en partnermeetings is meestal ontgoochelend.

Onderlinge samenwerking op sectorniveau

Een tweede raadgeving die uit het rapport komt is om meer samen te werken onderling met de NGO's op sectorniveau, zowel qua begeleiding van leerprocessen (zie hierboven) als voor wat de technische assistentie betreft. Die technische bijstand zou eventueel gemeenschappelijk kunnen worden gesteld, bvb in een "pool" met technische assistenten waarop dan beroep gedaan kan worden wanneer nodig.

Harmonisatie en afstemming

Het is bij de conclusies al gemeld: de NGO's kunnen niet alleen hun eigen beleid naar de partner toe aanpassen om het explicieter en coherenter te laten zijn, maar zij kunnen eveneens onderling meer harmoniseren. Met name de rapportering vraagt veel tijd van de partner en de vraag is dan ook of de NGO's uit het Noorden samen zouden kunnen zitten om te zien hoe dit efficiënter kan (afspraken met DGOS over welke informatie noodzakelijk is in de rapportage, mogelijkheid om af te stemmen op de rapporterings- en monitoringsystemen van de partner).

Exitstrategieën

De NNGO's moeten meer onderbouwde exit-strategieën uitwerken binnen hun partnerschappen. Deze moeten verder gaan dan het vroegtijdig aankondigen van het vertrek of het zoeken naar alternatieve donoren voor een partner. Dit veronderstelt dat er een doordachte strategie is bij de start van het partnerschap en dat het traject van de samenwerking uitgetekend wordt. Hiervoor zullen alternatieve vormen van capaciteitsversterking nodig zijn (zoals bvb uitwisselingen, deelname aan conferenties en netwerken), andere dan louter vorming of de klassieke ondersteuning die vandaag de dag in de meeste partnerschappen gegeven wordt. Men zal eveneens aandacht moeten besteden

aan het verhogen van de financiële en institutionele duurzaamheid van de partners.

Voor DGOS en het kabinet Ontwikkelingssamenwerking:

Leren

De medewerkers van DGOS zouden zich verder moeten specialiseren inzake capaciteitsversterking en hoe dit bijdraagt tot de versterking van de rol van actoren van de civiele maatschappij in ontwikkelingslanden.

Daarnaast is het eveneens belangrijk dat DGOS de NGO's meer zou stimuleren om innovatiever en gericht met capaciteitsversterking bezig te zijn. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het toekennen van een formele erkenning aan NGO's die innovatieve praktijken hebben en deze good practices erkennen en verspreiden (sensibilisering) of door hen de mogelijkheid te bieden om een deel van hun budget flexibel in te zetten voor experimenten.

Minimumstandaarden

Aansluitend hierbij wordt aanbevolen dat DGOS minimumstandaarden zet waaraan NNGOs moeten voldoen vooraleer ze zich met overheidsgeld op het terrein van capaciteitsversterking mogen begeven. Hiermee bedoelen de evaluatoren een duidelijke visie op capaciteitsversterking (interventiestrategieën en tools inclusief, evenals de mogelijkheid om het leerproces te documenteren), de competentie om contextanalyses te doen en om relevante partners te selecteren volgens duidelijk bepaalde partnerschapsprincipes. Dit kan door DGOS ook in aanmerking genomen worden bij de beleidsdialog en de beoordeling van de programma's (bv. kijken of men gebruik maakt van good practices, of er een monitoring- en evaluatiesysteem opgezet is en of men een exit-strategie voorzien heeft).

Communicatie

DGOS zou volgens de evaluatoren ook beter moeten communiceren over resultaatgericht beheer, waarbij duidelijk gemaakt wordt dat werken met zwakke partners en lange looptijden van partnerschappen niet noodzakelijk een probleem zijn, zolang er gestreefd wordt naar resultaten en er vooruitgang geboekt wordt binnen het proces.

Monitoring en evaluatie

Een laatste aanbeveling suggereert dat DGOS NGO's die bezig zijn met complexe ontwikkelingsprocessen (bv. interventies die inzetten op maatschappij-opbouw, goed bestuur) anders gaat beoordelen en hen andere rapporteringsvereisten stelt dat aan meer klassieke, outputgerichte NGO's. De eerste groep zou baat hebben bij een meer lerende aanpak en aangepaste verwachtingen inzake monitoring en evaluatie: de resultaten van een abstract iets als capaciteitsversterking zijn niet altijd even makkelijk meetbaar.

HOOFDSTUK 5. GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN DE SAMENWERKING VAN DE EUROPESE COMMISSIE, BELGIË, DENEMARKE, FRANKRIJK, LUXEMBURG MET NIGER (2000-2008)

Verantwoording

Deze evaluatie sluit aan bij een aanbeveling van het Comité voor Ontwikkelingshulp (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), dat voorstelt om gezamenlijke evaluaties op touw te zetten "die de ontwikkelingsorganen en hun partners moeten toelaten om samen de relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid, levensvatbaarheid en impact van hun gezamenlijke inspanningen te beoordelen, meer en beter dan één enkel orgaan dat zou kunnen. Dit is meteen een van de voordeligste oplossingen in een context waarin een wezenlijk deel van de hulp voortaan wordt verstrekt op basis van gemeenschappelijke uitvoeringsbepalingen (bijv.: gemeenschappelijke fondsen, sectorhulp of begrotingshulp) en in het kader van in onderling overleg bepaalde collectieve hulpstrategieën." (vrij vertaald uit *Orientations relatives à la gestion des évaluations conjointes*, DAC, 2006).

De evaluatie ontleedt de aaneenschakelingen van oorzaak en gevolg en peilt naar de algehele impact van de samenwerkingsstrategieën zoals die in Niger door België, Denemarken, de Europese Commissie, Frankrijk en Luxemburg worden toegepast. Deze gezamenlijke evaluatie speurt dus naar de bijkomende impact die de resultaten van iedere donor afzonderlijk overstijgt. De evaluatie beschouwt ruim de helft van het volume officiële ontwikkelingshulp dat tijdens de evaluatieperiode in Niger werd verstrekt en tracht de resultaten en impact van deze hulp te vatten in termen van armoedevermindering. Deze evaluatie hanteert dus een originele insteek: de bedoeling was hier niet zozeer om de individuele prestaties van elk van de vijf betrokken actoren te meten, maar wel om na te gaan in welke mate deze actoren op gecoördineerde, complementaire en coherente wijze samenwerkten om de vooropgestelde samenwerkingsdoelstellingen te verwezenlijken.

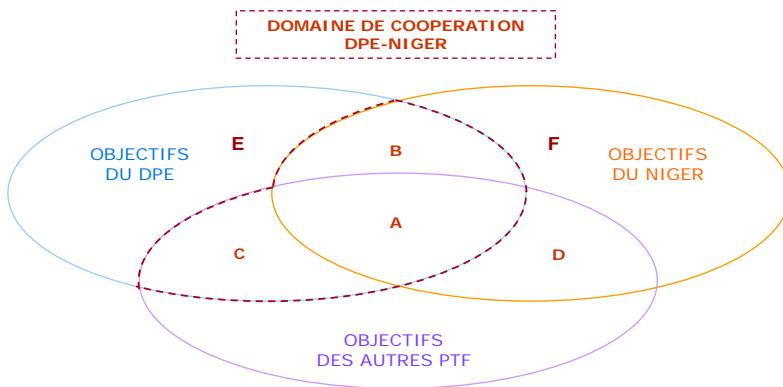
Methodologie

Voor toetsing van de antwoorden op de evaluatievragen hanteerden de evaluatoren twee analysekaders: de evaluatiecriteria van het DAC en de beginselen van de Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van de hulp¹³. De evaluatiecriteria van het DAC hebben voornamelijk betrekking op de strategie van de partners in Niger (criteria 'relevantie' en 'coherentie') en op de gevolgen van hun interventies (criteria 'doeltreffendheid', 'impact', 'duurzaamheid' en 'efficiëntie'). De Verklaring van Parijs steunt dan weer op vier beginselen (onderlinge afstemming, harmonisatie, resultaatgericht beheer en wederzijdse verantwoording) en een hypothese (als de beginselen worden toegepast, zullen de nationale overheden zich de resultaten van de hulp eigen maken).

¹³ <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

Om de samenwerkingsdomeinen en -processen te bepalen, hanteerden de evaluatoren een aanvullend analyseperspectief.

Volgens de evaluatoren is een dergelijke samenwerking tussen de donoren en Niger enkel mogelijk binnen een afgebakend 'werkterrein' dat slechts een deel van de prioriteiten van Niger en van de 5 donorlanden bestrijkt, alsook een deel van de prioriteiten van de andere donoren die in dat land actief zijn. Dit werkterrein is dan het 'samenwerkingsdomein' tussen iedere donor en Niger¹⁴. De evaluatoren bepaalden zo het samenwerkingsdomein op basis van verschillende zones:



De drie ellipsen bundelen de doelstellingen van de verschillende partners van de samenwerking met Niger. De donor enerzijds en de andere technische en financiële partners (TFP's) anderzijds worden elk afzonderlijk als één partij voorgesteld om het schema zo overzichtelijk mogelijk te houden. Het samenwerkingsdomein tussen iedere donor en Niger wordt dan respectievelijk aangegeven als zone A, B en D.

Parallel met de evaluatie werd aan LASDEL¹⁵ gevraagd om een aantal Nigerijnse beleidsmakers en waarnemers te polsen over hoe zij de ontwikkelingshulp zien en ervaren. Deze enquête peilde dus naar de manier waarop de hulp door de 'gebruikers' wordt ervaren. Deze bevraging leidde tot bijkomende inzichten, naast de bevindingen van de evaluatie, meer bepaald omtrent de relevantie van de interventies en instrumenten, de beschouwing van de (al dan niet gewenste) impact, de verwachtingen van de verschillende stakeholders, de effectieve werking van de verschillende partnerschapsvormen en ruimer het imago van de donorlanden en hulpactoren in Niger¹⁶.

Verloop

De praktische uitvoering van de evaluatie was allerminst een sinecure. Allereerst was de evaluatiescope vrij ruim, met 1) een analyse van de strategische kaders voor samenwerking tussen elk van de partners en de Nigerijnse overheid, 2) de prioriteiten en interventies in het kader van hun interventiestrategieën in 8 domeinen: watervoorziening en -sanering, vervoer, plattelandsontwikkeling en

¹⁴ De donoren die aan de evaluatie deelnemen worden kort DD of deelnemende donoren genoemd

¹⁵ Laboratoire d'études et recherches sur les dynamiques sociales et le développement local, gevestigd in Niamey

¹⁶ "A cheval donné, on ne regarde pas les dents" "Een gegeven paard kijk je niet in de bek"

voedselzekerheid, gezondheid, opleiding en vorming, cultuur, artisanale productie, macro-economische steun, 3) aandacht voor transversale thema's in de strategieën en interventies: regionale ontwikkeling, gender, milieu, demografie en jeugd.

De consultants werden bovendien geconfronteerd met een aantal methodologische uitdagingen met het oog op, onder meer: het verzamelen van betrouwbare gegevens, het consolideren en controleren van die gegevens, het beheren van de beschikbare documenten, het organiseren van een representatieve steekproef... Het naspeuren van de interventielogica van de 5 donorlanden (gelinkt aan de doelstellingen van de Nigerijnse strategieën) was bovendien bijzonder complex. Het was een hele klus om de projectbezoeken in Niger goed voor te bereiden en het team te coördineren.

De evaluatie werd door de evaluatiediensten van de Europese Commissie (gezamenlijke evaluatiedienst van EuropeAid), de Belgische ontwikkelingssamenwerking (dienst Bijzondere Evaluatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de interne evaluatiedienst van DGOS), de Luxemburgse ontwikkelingssamenwerking (BuZa), de Deense ontwikkelingssamenwerking (BuZa) en de Franse ontwikkelingssamenwerking (MAEE en het Franse ontwikkelingsagentschap) samen uitgevoerd.

Een beheercomité, samengesteld uit leden van de verschillende betrokken evaluatiediensten, werd bij iedere volgende stap in de evaluatie bijeengeroepen. De voornaamste taak van dit comité was de kwaliteitsbewaking van processen en resultaten.

In Niamey werd de evaluatie opgevolgd door een lokale overleggroep, waarbij vertegenwoordigers van de Nigerijnse overheid en van de donorlanden samen rond de tafel zaten.

De dienst Bijzondere Evaluatie verzorgde de administratie en coördinatie van de hele operatie.

Voornaamste conclusies en aanbevelingen

Relevantie en afstemming

Gelet op de hulpbehoevendheid van de Nigerijnse bevolking stellen de evaluatoren de relevantie van de interventies van de 5 donorlanden in Niger geenszins in vraag. Ze oordelen bovendien dat hun samenwerkingsprogramma's doorgaans goed zijn afgestemd op de algemene strategie of sectorstrategie van het land; deze bijzonder open strategie omvat een hele resem ongerangschikte doelstellingen. De evaluatie peilt naar de aard van deze afstemming en naar de mate van ownership van de Nigerianen voor de ontwikkelingsstrategieën en -programma's. Om een grondiger inzicht te verwerven in de ontwikkelingsdoelstellingen van Niger grepen de donorlanden terug naar de strategieën voor armoedebestrijding en de sectorstrategieën van de overheid. Sommige van die strategieën werden met medewerking van de donorlanden uitgetekend.

De kernvraag van de evaluatoren is hier: "Het ownership van de overheid voor deze strategieën wordt impliciet verondersteld. In hoever is deze veronderstelling realistisch? In welke mate houden deze strategieën, die op vraag van en met de steun van de donorlanden werden uitgetekend, rekening met de beperkingen, troeven en effectieve beleidsdoelstellingen van de Nigerijnse partners?"

Doeltreffendheid en impact

De evaluatie levert weinig meetbare gegevens op m.b.t. de resultaten en impact van de samenwerkingsstrategieën van de 5 donorlanden in Niger. Volgens de evaluatoren was een beoordeling van de doeltreffendheid (op basis van tastbare resultaten) en van de impact nauwelijks mogelijk omdat er onvoldoende betrouwbare gegevens voorhanden waren en de opvolg- en evaluatiesystemen niet voldeden. Algemeen stellen ze dat de donoren hun informatie- en kennismanagementsystemen moeten verbeteren en toespitsen op de ontwikkelingsresultaten.

De evaluatoren kunnen de impact dus alleen maar onrechtstreeks beoordelen op basis van een analyse van algemene trends. Van alle doelstellingen van de Strategie voor Armoedebestrijding is de toegang tot maatschappelijke basisdienstverlening het domein waar de grootste vooruitgang werd geboekt; dit blijkt duidelijk uit de opvolgindicatoren van de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen (MDG's). De capaciteitsopbouw op het vlak van human resources en de gevolgen van de institutionele hervormingen – vooral op het platteland – zijn voelbaar en dragen bij tot het imago en de uitstraling van de donoren in de interventiegebieden. De doelstellingen die door de donoren in de verf worden gezet, meer bepaald gendergelijkheid, maar ook milieu en conflictbeheer, werden in sommige domeinen al verwezenlijkt en moeten worden onderhouden.

Het evaluatieteam stelt daarenboven vast dat dankzij de samenwerking tussen de Nigerijnse overheid, de 5 donorlanden en de overige donoren tijdens de periode 2000-2008, het algemene groeicijfer - vooropgesteld in de Strategie voor Armoedebestrijding - werd gehaald, namelijk een gemiddelde economische groei per inwoner van 1% per jaar. Dit cijfer overtreft de negatieve groei per inwoner van de voorbije tien jaar. Dit groeistreven is echter niet ambitieus genoeg om Niger in te schakelen in een duurzame armoedebestrijdingsdynamiek. Het percentage arme Nigerianen (van de hoogste ter wereld) daalde lichtjes, maar blijft in absolute cijfers toenemen. Volgens de evaluatoren wordt dit armoedeprobleem niet rechtstreeks via de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen omgekeerd. Hoewel alle vooruitgang m.b.t. de Millennium Ontwikkelingsdoelstellingen kan bijdragen tot economische groei, betreft het hier een duidelijk onrechtstreekse benaderingswijze die op korte termijn wel eens meer overheidsuitgaven zou kunnen opsorpen zonder meteen een positieve uitwerking te hebben op de economische groei.

Aanbevelingen

Een van de aanbevelingen van het evaluatieteam is om de Nigerijnse overheid te helpen de Strategie voor snellere ontwikkeling en armoedebestrijding¹⁷ toe te spitsen op een beperkt aantal algemene doelstellingen die kunnen bijdragen tot een versnelde groei per inwoner. Deze inkrimping van het aantal doelstellingen en het streven naar een optimale inzet van de beschikbare middelen houdt enerzijds een duidelijkere formulering van nationale strategieën in en anderzijds een betere concentratie van de middelen van de donorlanden op gemeenschappelijke thema's. Het streven naar synergieën en complementariteit geniet daarbij prioriteit.

Volgens de evaluatoren is het raadzaam dat de donoren op twee complementaire niveaus inwerken: 1) ondersteuning van groei, als noodzakelijke voorwaarde voor de verduurzaming van alle interventie. Dit soort steunactiviteiten vooronderstelt een hoge mate van ownership van de overheid (zone A van het samenwerkingsdomein), 2) steun aan de allerarmsten, als broodnodige hulp die

¹⁷ *Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté* of SDARP

echter moet worden opgevat als steunmaatregel over een termijn van ten minste 30 jaar. Bovendien is het weinig waarschijnlijk dat hulp aan de allerarmsten een van de prioriteiten van de Nigerijnse overheid is, hoewel de overheid de hulp wel aanvaardt en donoren aanmoedigt deze te verlenen (zone C van het samenwerkingsdomein). Deze tweede aanpak bestaat erin de allerarmsten zo lang als nodig steun te verlenen in de hoop dat hun aantal dankzij een geslaagde eerste aanpak in een eerste fase minder snel toeneemt en in een tweede fase geleidelijk afneemt.

Om het succes van beide strategieën te garanderen, stellen de evaluatoren voor om de voorkeur te geven aan instrumenten voor doorlopende steun en om doeltreffendheid te verkiezen boven duurzaamheid, waarvan de effecten immers niet meteen zichtbaar zijn. Uit de evaluatie blijkt immers dat het effectieve ownership van de Nigerijnse instanties voor programma's en projecten gering is. De duurzaamheid van de interventies is dus allerm minst verzekerd. In die context zou een algemene begrotingssteun het uitgelezen instrument zijn voor ontwikkelingssamenwerking (onder voorbehoud van een open en transparant samenwerkingsklimaat dat steunt op gemeenschappelijke doelstellingen). Het betreft een instrument voor doorlopende steun dat per definitie naadloos aansluit bij het nationale beleid en de nationale procedures (afstemming en dus harmonisatie). Bij een complexere partnerschapsstructuur biedt algemene begrotingssteun echter onvoldoende garanties dat de middelen effectief worden ingezet voor het verwezenlijken van de doelstellingen die overheid en donoren onderling zijn overeengekomen. In dat geval kunnen gerichte begrotingssteun en zelfs extra-budgettaire gemeenschappelijke middelen uitkomst bieden. Dit geldt eveneens voor projecten en hun parallelle beheereenheden. Gezien de Nigerijnse overheid en de (centrale en lokale) besturen de samenwerkingsinterventies maar moeilijk kunnen beheeren en in goede banen leiden, blijft substitutie nog voor lange tijd een onvermijdelijk euvel. De technische bijstand kan beter worden beheerd en moet de doeltreffendheid van de interventie ten goede komen. Continuïteit en doeltreffendheid op korte en middellange termijn krijgen nog steeds voorrang op duurzaamheid en ownership.

Tot slot raden de evaluatoren de donoren aan hun hulp de komende 30 jaar te verdrievoudigen om de huidige hulpverlening te kunnen aanhouden, maar dan voor een bevolking die, zo schatten ze, in 2036 armer en kwetsbaarder zal zijn dan in 2006:

(vrije vertaling)

"Om een snellere groei te ondersteunen moet de Strategie voor versnelde ontwikkeling en armoedebestrijding meer hulpmiddelen op de been brengen dan de middelen waarover Niger vandaag beschikt. Alle sectorverslagen wijzen op de nood aan dringende hulp, zowel op het vlak van maatschappelijke dienstverlening, infrastructuur als institutionele steun. De overheid kampt met een fors overheidstekort. Voor het beschermen en zelfs herstellen van de natuurlijke hulpbronnen, het opwaarderen van de natuurlijke troeven van het land, het ontwikkelen van competenties bij de bevolking... zijn flink wat overheidsmiddelen en privé-middelen nodig. Het land trekt maar weinig privé-investeerders aan. De overheidssteun speelt een doorslaggevende rol in de overheidsfinanciën en de economie. Op alle bevoegdheidsniveaus is er een tekort aan mankracht –ondernemers, bewindvoerders of bestuurders –, maar nog het meest op de gedecentraliseerde niveaus. Zowel financieringen als competente en gemotiveerde mensen zijn een zeldzaam goed met een bijzonder hoge opportuniteitskost. Hun inschakeling in relevante, maar niet-prioritaire activiteiten is dan ook een regelrechte verspilling."

CONCLUSIES

Tot de inwerkingtreding van het nieuwe KB van 25 februari 2010 werd de opdracht van de dienst Bijzondere Evaluatie geregeld door het KB van 17 februari 2003. De dienst wordt belast met volgende taken:

1° het plannen en uitvoeren van gerichte evaluaties die betrekking kunnen hebben op alle activiteiten van de federale staat die door het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO erkend worden als officiële ontwikkelingshulp. Deze evaluaties kunnen betrekking hebben op de ontwikkelingsrelevantie, de realisatiegraad, de doelmatigheid, de doeltreffendheid, de wettigheid, de regelmatigheid, de impact, de duurzaamheid en de verantwoording van de samenwerkingswijze voor deze activiteiten, zowel tijdens de uitvoering als na de voltooiing;

2° het bevorderen van de kwaliteit van het interne evaluatiewerk;

3° het ontwikkelen van optimaal bruikbare evaluatieresultaten die ertoe strekken de samenwerkingsactiviteiten en het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking te verbeteren, zowel voor de Belgische gouvernementele en niet-gouvernementele actoren, de internationale organisaties als voor de partnerlanden;

4° het deelnemen aan internationale evaluatie-initiatieven met het oog op het evalueren van de realisatie van de millenniumdoelstellingen inzake armoedebestrijding en het terugkoppelen van nieuwe inzichten.

De dienst Bijzondere Evaluatie kan bovendien, op eigen initiatief of op verzoek van de ministerraad, gerichte evaluatieopdrachten uitvoeren of laten uitvoeren.

Om dit verslag af te sluiten gaan na hoe en hoe goed de dienst Bijzondere Evaluatie zijn opdracht heeft volbracht:

1. Uit de peer review waartoe we opdracht hadden gegeven, blijkt dat de dienst zich behoorlijk van zijn strategische evaluatietask heeft gekweten. De uitspraak van Goethe "*in der Beschränkung zeigt sich der Meister*" (in de beperking toont zich de meester) gaat hier perfect op. Het is zaak een goed evenwicht te vinden tussen de omvang van de evaluatiescope en de grondigheid van de analyses. Deze keuzes moesten telkens voor iedere evaluatie opnieuw worden gemaakt. De ervaring met de zogenaamde "landenevaluaties" leert ons dat het niet gemakkelijk is om de verscheidenheid van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in een land in één enkele evaluatie te vatten. De gouvernementele samenwerking blijft enigszins overzichtelijk wanneer die een beperkt aantal sectoren bestrijkt. Dit was niet het geval in Rwanda, noch in Bolivia noch in Niger. De indirecte samenwerking is al veel moeilijker op te volgen omwille van de vele actoren en activiteitensectoren. In de toekomst kunnen twee complementaire sporen worden gevolgd. Enerzijds kan de evaluatie peilen naar de resultaten in één enkele sector en in een goed afgebakend geografisch gebied, met het oog op een grondig onderzoek. Anderzijds kan een gezamenlijke evaluatie in een land inzichten bieden in de gevolgen van de hulp voor dat land. Zo nodigt de gezamenlijke evaluatie in Niger de betrokken donoren uit om samen te overleggen over hoe en waar ze hun beperkte hulpmiddelen optimaal kunnen inzetten.

Een van onze doelstellingen was om een zo groot mogelijke verscheidenheid van kanalen en instrumenten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking onder de loep te nemen. We evalueerden daartoe een waaier van uiteenlopende instrumenten, van BIO en FINEXPO, over humanitaire hulp en vakbondssamenwerking, tot de wet van 25 mei 1999 en de NGO's.

De evaluaties van BIO en van de vakbondssamenwerking¹⁸ legden enkele knelpunten bloot op het vlak van human resources: de consultants waren wel ervaren evaluatieprofessionals, maar waren weinig vertrouwd met de Belgische ontwikkelingssamenwerking. De evaluatie van BIO heeft meer weg van een deskundigenverslag dan van een evaluatie. De aanbevelingen zijn zinvol maar kaderen niet binnen een echte evaluatieanalyse. De evaluatie van de vakbondssamenwerking, die van meet af aan weinig blij gaf van enige voeling met de context waarin deze tak van de samenwerking evolueerde, leidde bij een van de betrokken vakbondsorganisaties tot een impasse en zelfs afwijzing.

2. De kwaliteit van het interne evaluatiewerk hoefden we niet te bevorderen, in tegendeel. We konden rekenen op de deskundigheid van het PMEIO (Performance Monitoring and Evaluation Office) later omdoopt tot dienst Kwaliteitscontrole en Evaluatie. Deze dienst en de onze deelden een aantal competenties - wat aanleiding kon geven tot overlappingen - en moesten dus extra toezien op een goede complementariteit.

Alle evaluaties van de prestaties van BTC die door de dienst D0.2 werden uitgevoerd, scoren goed. Na vier jaar zullen we een goed beeld hebben van het vermogen van BTC om relevante, doeltreffende interventies te ontwikkelen en uit te voeren, die tegelijk doelmatig en resultaatgericht zijn, zowel wat financiële en materiële middelen als human resources betreft. We zullen eveneens over een goed overzicht beschikken van prestaties zoals het beheer, de opvolging en de evaluatie van de interventies.

De systematische evaluatie van de sectorale strategienota's van DGOS voldeed aan de verplichting opgelegd bij wet van 25 mei 1999. Deze evaluaties dienen als leidraad voor het uitwerken van nieuwe sectorstrategieën.

3. Onze betrachting was om bruikbare evaluatieresultaten aan te reiken die kunnen bijdragen tot een bijsturing en verbetering van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking en de uitvoering daarvan. Het nut van onze evaluaties heeft vooral te maken met het feit of onze conclusies en aanbevelingen al dan niet in aanmerking worden genomen. En daarin schuilt precies onze grootste uitdaging: van evaluatie - nog vaak gezien als een bedreiging - een volwaardig kennisinstrument maken. Daartoe willen we de communicatie omtrent onze evaluaties nog versterken en onze doelgroepen met aangepaste instrumenten en via aangepaste kanalen aanspreken.

4. Onze deelname aan internationale evaluatie-initiatieven, als deelnemer of als coördinator, maakt deel uit van onze dagdagelijkse taken. Het is in dat kader dat we de beginselen van de Verklaring van Parijs naar de praktijk vertalen. We stellen vast dat de overheden van de partnerlanden nauwer bij gezamenlijke evaluaties dan bij evaluaties door één enkele donor betrokken willen worden. Telkens weer stappen we mee in gezamenlijke evaluaties van strategieën en interventies die niet in onderling overleg werden uitgetekend. Dergelijke evaluaties moeten donoren ertoe aanzetten een gemeenschappelijke programmering uit te werken en rekening te houden met de beleidsprioriteiten van het betrokken land.

Voor twee evaluaties ging het initiatief uit van de regering: één op vraag van de ministerraad (de wet van 25 mei 1999) en één op vraag van de minister van Buitenlandse Zaken (FINEXPO). Aan deze laatste evaluatie, met in het stuurcomité collega's van verscheidene departementen die minder vertrouwd zijn met onafhankelijke evaluatieprocessen en die samen met ons deze ervaring opdoen, wordt momenteel de laatste hand gelegd.

¹⁸ Zie verslag Bijzondere evaluator 2006-2008

BIJLAGEN

Bijlage 1

Opvolgingsfiche Evaluatie Bilaterale Ontwikkelingssamenwerking

Aanbevelingen	Opvolging
<p>1. Instellen van een reflectiecomité dat tot taak heeft het ontwikkelen van een duidelijke visie op de gewenste veranderingen in de Belgische directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking om die aan te passen aan het gewijzigde internationale perspectief. Daarbij hoort het opstellen van een samenhangend actieplan en de begeleiding van de uitvoering daarvan.</p>	<p>Een reflectiecomité an sich werd niet opgericht. Het aantal reflectiemomenten daarentegen werd wel opgeschroefd. Zo wordt er nu driemaandelijks een gemengd beheerscomité DGOS-BTC gehouden en zijn er wekelijkse ontmoetingen tussen de DG van DGOS en de voorzitter van het directiecomité van BTC.</p>
<p>2. Versterking van de beleidsfunctie.</p> <ul style="list-style-type: none">• betere aansluiting bij internationale context van ontwikkelingssamenwerking.• een andere werkwijze en organisatiecultuur bij DGOS + adequaat personeelsbeleid.• beleidsinstrumentarium zoals landenstrategienota's en ISPs kritisch onder de loep nemen.• de taakverdeling DGOS – BTC definiëren.	<p>Een plan voor de harmonisatie en de afstemming van de hulp werd opgemaakt.</p> <p>Een vademecum voor begrotingshulp werd opgesteld. De Belgische ontwikkelingssamenwerking stapt vooral mee in sectorale begrotingshulp.</p> <p>Het afstemmen op nationale systemen, zoals aanbevolen door de Verklaring van Parijs, is voor BTC niet evident door de strenge financiële controle op de Belgische directe bilaterale hulp.</p> <p>Landennota's worden niet meer gebruikt. Andere, grotere organisaties,</p>

	<p>zijn beter geplaatst om zulke nota's op te stellen. (zoals bijvoorbeeld de EC). Thematische en sectorale nota's worden wel nog gebruikt. Zo werden er nota's opgesteld rond kinderrechten, onderwijs en volksgezondheid. Wellicht komt er ook een nota rond landbouw.</p> <p>Gemengde commissies en ISP's blijven bestaan maar worden beter gepland. Gemengde commissies kunnen nu ook zonder de aanwezigheid van de minister doorgaan, waardoor ze gemakkelijker te plannen worden.</p> <p>ISP's worden om de 4 jaar afgesloten en aan die termijn zal worden vastgehouden. Binnen de ISP's is er nu ook ruimte voor gedelegeerde samenwerking en sectorale begrotingssteun. ISP's zullen zich richten naar twee sectoren en dit voor 3 opeenvolgende termijnen (12 jaar).</p> <p>De rol van de attachés in het opstellen van de ISP's werd vastgelegd in richtlijnen, waarrond eveneens jaarlijks een vormingsweek wordt gehouden. De indirecte actoren worden bij de voorbereiding van de ISP's betrokken.</p>
<p>3. Ontwikkelen van Belgische niches binnen het nieuwe internationale perspectief.</p> <p>Versnippering van de Belgische directe bilaterale samenwerking wordt tegengaan</p>	<p>Het aantal partnerlanden (18) werd niet gewijzigd. Indien er in de toekomst partnerlanden zouden verdwijnen, zullen er in tegenstelling tot voorheen, exit-ISP's opgesteld worden.</p> <p>Het aantal sectoren per partnerland wordt verminderd naar 2 en er wordt gestreefd naar een grotere regionale concentratie. Voor sectoren die verlaten worden zal er een exitstrategie voorzien worden die nog enige budgetcontinuïteit verzekert en waarbij op zoek gegaan wordt naar andere donoren om over te nemen. (bv. voor de gezondheidssector in de DRC die in het nieuwe ISP niet meer opgenomen wordt)</p> <p>Er wordt gestreefd naar een portfolio waar plaats is voor programma's met een groter budgettair volume dan voorheen (meer dan 500.000€), voor sectorale begrotingshulp en waarbij projecten en begrotingshulp elkaar ondersteunen.</p>

<p>4. Een flexibel beleidskader dat zich snel kan aanpassen aan internationale veranderingen.</p>	<p>Met de Verklaring van Parijs en de nadruk op de rol van ontvangende landen en de vergaande decentralisatie van veel donoren, speelt veel strategische besluitvorming zich af in het partnerland. Het relatief zware op controle gerichte systeem van de Belgische coöperatie heeft – ondanks verbeteringen - moeite om voldoende aan te sluiten bij de snel veranderende context van de internationale samenwerking.</p>
<p>5. Grotere gerichtheid op de partnerlanden.</p> <p>Er zou een verdere ommekeer moeten komen naar een op de partnerlanden resultaatgerichte aanpak met aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • meer previsibiliteit • meer ownership van de partnerlanden 	<p>De Belgische directe bilaterale coöperatie blijft sterk op zichzelf gericht. België blijft een te prominente rol spelen in het identificatie- en formuleringsproces van de projecten en dit ten koste van het lokaal ownership</p> <p>De previsibiliteit van de hulp zal verbeteren door de ISP's te voorzien van een uitvoeringskalender en door langdurige aanwezigheid binnen een zelfde sector.</p> <p>Rond de prestaties van BTC wordt een common assesment framework (CAF) uitgewerkt waarbij attachés en lokale partners betrokken worden met als doel de werking van BTC te verbeteren.</p>
<p>6. Meer delegatie van bevoegdheden naar het terrein.</p> <p>Bij een grotere gerichtheid op de partnerlanden en een verbeterde aansluiting bij de internationale context past een verdere deconcentratie van taken en verantwoordelijkheden naar het terrein.</p>	<p>De deconcentratie werd nog niet ingezet. Hoofdzakelijk uit vrees dat elke post z'n eigen weg gaat en een globaal Belgisch ontwikkelingsbeleid verloren zou gaan en er bij wijze van boutade 18 kleine DGOSsen zouden ontstaan.</p> <p>De strenge financiële controlecultuur van de directe bilaterale ontwikkelingshulp (met oa ex ante controle) vergemakkelijkt deconcentratie zeker niet.</p>

<p>7. Verbetering en stroomlijning van de controle.</p> <p>Een slecht functionerend overdadig financieel controlesysteem is opgezet dat de doeltreffendheid en doelmatigheid negatief beïnvloedt. Het gaat erom een adequaat systeem te ontwikkelen voor zowel de ex-ante als de ex-post controle.</p>	<p>Het derde beheerscontract heeft de bevoegdheden van DGOS en BTC strak afgelijnd, achteraf gezien zelfs te strak, waardoor het niet altijd even werkbaar is.</p> <p>Het is een goede zaak geweest om ieders bevoegdheid strakker te omlijnen, maar naar de toekomst toe mag er opnieuw wat meer soepelheid zijn.</p> <p>In het derde beheerscontract werd de financiële controle verlicht door de afschaffing van de parallelle controle door D1.</p>
<p>8. Betere afstemming van monitoring en evaluatiesystemen.</p> <p>Een eerste prioriteit is de verbetering van de terugkoppeling met name op beleidsniveau.</p> <p>Een tweede prioriteit is de betere onderlinge afstemming van de systemen. Er zijn nu drie evaluatiesystemen en twee monitoringsystemen voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking die hun programmering nog onvoldoende op elkaar afstemmen.</p>	<p>DGOS voorziet een management reponse voor elke evaluatie.</p> <p>Sinds 2007 wordt de kwaliteit van de prestaties van BTC jaarlijks geëvalueerd. In 2010 zal een syntheserapport opgesteld worden dat kan gebruikt worden als input voor het vierde beheerscontract.</p> <p>M&E van de directe bilaterale coöperatie dient vooruitgang te boeken de volgende jaren. De monitoring lijdt onder de zwakke projectontwerpen. Het gebruik van de eindevaluaties moet herdacht worden: ze zijn relatief duur, vaak niet goed uitgevoerd en er wordt weinig van geleerd. De Mid-term reviews hebben wel hun nut in de bijsturing van de projecten; het gebruik ervan moet nog versterkt worden.</p>
<p>9. Ontwikkeling en toepassing van resultaatgerichte sturing.</p> <p>Mede op basis van verbeterde controle- en evaluatiefunctie dient overgegaan te worden naar resultaatgerichte sturing op basis van adequate en op elkaar afgestemde kwaliteitssystemen.</p>	<p>Een RGB cultuur binnen de Belgische samenwerking is nog geen realiteit, maar ondertussen is een actieplan opgesteld en is een netwerk RGB actief binnen DGOS.</p> <p>De weinig resultaatgerichte uitvoering heeft een achtergrond in het vaak zwakke projectontwerp waarin SMART indicatoren voor resultaten ontbreken en hogere doelen weinig nauwkeurig worden gedefinieerd.</p>

<p>10. Verbetering van de onderlinge samenwerking.</p> <p>Het is noodzakelijk dat leiderschap in beide organisaties wordt getoond om het onderlinge vertrouwen tussen beide organisaties op alle niveaus, en vooral in Brussel, op te bouwen.</p>	<p>De onderlinge sfeer en samenwerking is verbeterd. Dit is mede te danken aan een zekere stabiliteit op de managementfuncties.</p>
<p>11. Herziening van het personeelsbeleid en de organisatiestructuren.</p> <p>Een absolute prioriteit zou moeten zijn om het personeel van DGOS op niveau te brengen en een fundamentele kwalitatieve en kwantitatieve versterking is vereist.</p> <p>Bij BTC gaat het vooral om een verdere versterking van de inhoudelijke capaciteit en een verandering van meer traditionele TA naar nieuwe vormen die aangepast zijn aan de internationale context.</p> <p>Tevens dient aandacht te worden besteed aan de samenhang tussen beide organisaties teneinde overlap van personeel op bepaalde terreinen (geografische concentratie) en tekorten op andere terreinen (inhoudelijke deskundigen waaronder sectorspecialisten) te voorkomen.</p>	<p>Een positieve evolutie in het personeelsbeleid is uitgebleven.</p> <p>Voor DGOS blijft het moeilijk om personeel aan te werven in overeenstemming met de behoeften.</p> <p>BTC reflecteert over de nieuwe rol van de TA, die evolueert van service delivery naar capacity building. Een versterking van de inhoudelijke sector en thematische expertise bij BTC is nodig.</p>

Bijlage 2

Opvolgingsfiche evaluatie BIO

Aanbevelingen	Opvolging
<p>1. BIO moet iets doen aan haar communicatie, in het bijzonder ten opzichte van de Staat en van DGOS, en zich laten kennen.</p> <p>2. Een beter onderhouden geregelde dialoog met de Staat en DGOS (over de verwachtingen, de strategie van de samenwerking, enz.) is wenselijk</p> <p>3. De communicatie gericht op de vertegenwoordigers van Ontwikkelingssamenwerking in het veld is voor verbetering vatbaar.</p> <p>4. De adviesprocedure (DGOS of diplomatieke post in het veld) zou beter omschreven moeten worden.</p>	<p>Op regelmatige basis is er contact met het kabinet Ontwikkelingssamenwerking en met DGOS waar BIO terecht kan bij een vaste dossierbeheerder</p> <p>BIO wordt systematisch uitgenodigd op de gemengde commissies die gehouden worden ter voorbereiding van indicatieve samenwerkingsprogramma's die de Belgische Staat afsluit met haar partnerlanden</p> <p>BIO heeft een vernieuwde website en stuurt steeds alle folders, nieuwsbrieven, jaarrapporten etc. door naar DGOS. Wanneer DGOS zich ergens met een stand presenteert, maakt BIO ook deel uit van die stand.</p> <p>BIO houdt jaarlijks een communicatiemoment met de attachés tijdens de attachédagen.</p> <p>Een werkgroep herziet de procedure waarbij de attachés een advies over de projecten van BIO moeten uitbrengen.</p> <p>Binnenkort volgt ook een informatiemoment over ATHENA, een nieuw financieringsinstrument van BIO dat een antwoord moet bieden aan de vraag naar kleine financieringen.</p>

<p>5. BIO is verstandig aan haar opdracht begonnen, door te steunen op een netwerk van ervaren Financiële ontwikkelingsinstellingen (FOI's), in hun spoor ervaring op te doen en zo bekendheid te verwerven. BIO heeft een voorzichtig investering- en leningsbeleid gevolgd zoals bij een nieuwe FOI te verwachten was. Nu BIO een zekere rijpheid en kritische massa heeft bereikt, moet het het accent leggen op de additionaliteit en de toegevoegde waarde van haar investeringen</p>	<p>BIO heeft in samenwerking met het Centre pour le développement économique (CDE) ATHENA gelanceerd, een nieuw financieringsinstrument dat een antwoord moet bieden aan de vraag naar kleine financieringen.</p> <p>Het is een relatief klein fonds van 3.000.000 € dat financieringen kan voorzien van 50.000 € tot 300.000 €, bedragen die tot voorheen voor BIO als niet rendabel werden beschouwd en waarmee kleinere ondernemers kunnen bereikt worden.</p>
<p>6. De Staat en BIO zouden een aangepaste strategische benadering voor de LDC en Centraal-Afrika moeten ontwikkelen. Ook het risico van een eventuele wijziging van de lijst van de partnerlanden door de administratie zou daarin meegenomen moeten worden.</p>	<p>De voorbije jaren heeft BIO zich sterker gepositioneerd in Centraal-Afrika en vooral in de Democratische Republiek Congo. Een specifieke strategie voor "Centraal Afrika" bestaat niet, maar BIO bereidt wel een vertegenwoordiging voor in Kinshasa. Het is voor het eerst in de geschiedenis van BIO dat een vertegenwoordiger zich permanent gaat vestigen in een partnerland.</p>
<p>7. BIO zou een formule voor het nemen van risico's buiten de balans (of om risico's te beperken, zoals een speciale faciliteit) in overweging moeten nemen, teneinde haar portefeuille in LDCs te kunnen uitbouwen zonder haar financieel evenwicht te doen wankelen.</p>	<p>Deze aanbeveling is niet overgenomen. Voorlopig lijkt de nood ook niet zo hoog. Bewijze daarvan het feit dat BIO er in slaagt te investeren in de DRC zonder een dergelijke faciliteit</p>

<p>8. BIO moet een landenstrategie ontwikkelen die geïntegreerd is in een algemeen strategisch kader. Een keuze zal moeten worden gemaakt (aantal landen, te implementeren middelen).</p>	<p>Dit is tot nu toe niet gebeurd. In juni 2010 wordt een landenselectie besproken op de raad van bestuur</p>
<p>9. Directe investeringen: een echte strategie en concrete aanpak voor de directe investering moet er komen. De levensvatbaarheid (keuze, waarde/kosten, controlevermogen) van de kleine directe verrichtingen in hun huidige vorm (KMO-Fonds) en hun toegevoegde waarde moeten opnieuw worden onderzocht, zo al niet ter discussie gesteld.</p>	<p>De strategie van het KMO-Fonds werd in 2009 herbekeken. De belangrijkste wijziging is de verhoging van het plafond van de financieringen tot 3.000.000 €</p>
<p>10. Indirecte investeringen: BIO moet waakzaam blijven voor de problemen van versnippering van invloed, verlies van controle, en zichtbaarheid in het veld</p>	<p>BIO is bezig met de aanwerving van een Private Equity Funds expert.</p>
<p>11. Microfinanciering: Nieuwe niches, met meer potentieel voor innovatie en additionaliteit, dienen te worden gezocht, waarbij rekening wordt gehouden met de snelle evolutie van de sector.</p>	<p>BIO is bezig met de aanwerving van een microfinancieringsexpert.</p>
<p>12. De diversificatie van de partnernetwerken, voor de microfinanciering evenals voor de kmo's naar o.m. Financiële ontwikkelingsinstellingen en Sociaal verantwoordelijke investeerders moet voortgezet worden.</p>	<p>BIO werkt samen met FMO voor de financiering van infrastructuurwerken. Bedoeling van de samenwerking is om de risico's van deze investeringen te spreiden.</p>

<p>13. Aansluiting van BIO bij de governancebeginselen die in de meeste andere (zo al niet alle) FOI's gelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • RvB van redelijke omvang, met grote competentie in ontwikkelingsfinanciering; • RvB die zich wijdt aan de strategie en het toezicht; • DC met beslissingsbevoegdheid op het gebied van investeringen (op zijn minst tot een zekere grens); • Maximaal gerationaliseerd functioneren. 	<p>Opstart van thematische vergaderingen van de raad van bestuur gericht op strategie en vooruitzichten.</p> <p>Alle beslissingen worden nog steeds genomen door de raad van bestuur. Dit zorgt voor een bottleneck in de organisatie van BIO wat betreft beslissingsbevoegdheden, die de efficiëntie van BIO niet ten goede komt.</p>
<p>14. Zo snel mogelijk een strategie voor de middellange en lange termijn ontwikkelen en een ondernemingsplan opstellen</p>	<p>Een strategie op middellange termijn en businessplan op 3 jaar werd gepresenteerd aan de raad van bestuur</p>
<p>15. Op het ogenblik van de evaluatie was het investeringsteam van BIO georganiseerd ten behoeve van de Fondsen. De evaluatoren stellen voor de investeringsafdelingen volgens functionele lijnen of producten te organiseren: directe investeringen; investeringen in financiële instellingen (banken, leasingmaatschappijen); en investeringen in investeringsfondsen. Daardoor zou de aanwending van middelen en competenties geoptimaliseerd kunnen worden.</p>	<p>Het investeringsteam van BIO werd gereorganiseerd en wordt nu georganiseerd volgens:</p> <ul style="list-style-type: none"> • indirecte investeringen • directe investeringen • investeringen in infrastructuur

<p>16. De evaluatoren menen dat het tijd is voor BIO om een 'compliance'-functie in het leven te roepen</p>	<p>Dit voorstel wordt als voorbarig beschouwd gezien het beperkt aantal werknemers dat BIO telt.</p>
<p>17. BIO moet zonder dralen haar communicatie op het gebied van haar ontwikkelingsresultaten verbeteren. Het thema is onvoldoende aanwezig, zowel in de geschreven documenten als op de webstek van BIO.</p>	<p>De communicatie wordt verzorgd in het jaarrapport en op de website. Gegevens over ontwikkelingsresultaten worden verzameld met het GPR¹⁹ systeem waarvan het gebruik aangemoedigd werd in het evaluatierapport.</p>
<p>18. Het is nu al duidelijk dat sommige Fondsen van BIO omgevormd moeten worden – en soms snel – op basis van de opgedane ervaring, omdat ze anders hun nut en toegevoegde waarde verliezen. Het probleem is in het bijzonder acuut voor het KMO-Fonds (problematiek van de directe steun aan de kleine kmo), het Local Currency Fonds en het Studiefonds.</p>	<p>Zie punt 10 voor het KMO fonds. Het local currency-fonds is nog steeds een apart fonds maar wordt beheerd alsof het deel uitmaakt van het ontwikkelingsfonds. Het studiefonds bestaat nog steeds.</p>

¹⁹ Instrument voor de monitoring van investeringen http://www.deginvest.de/EN_Home/About_DEG/Our_Mandate/Development_Policy_Mandate/GPR-Brief-Description-Englisch_02-2010.pdf

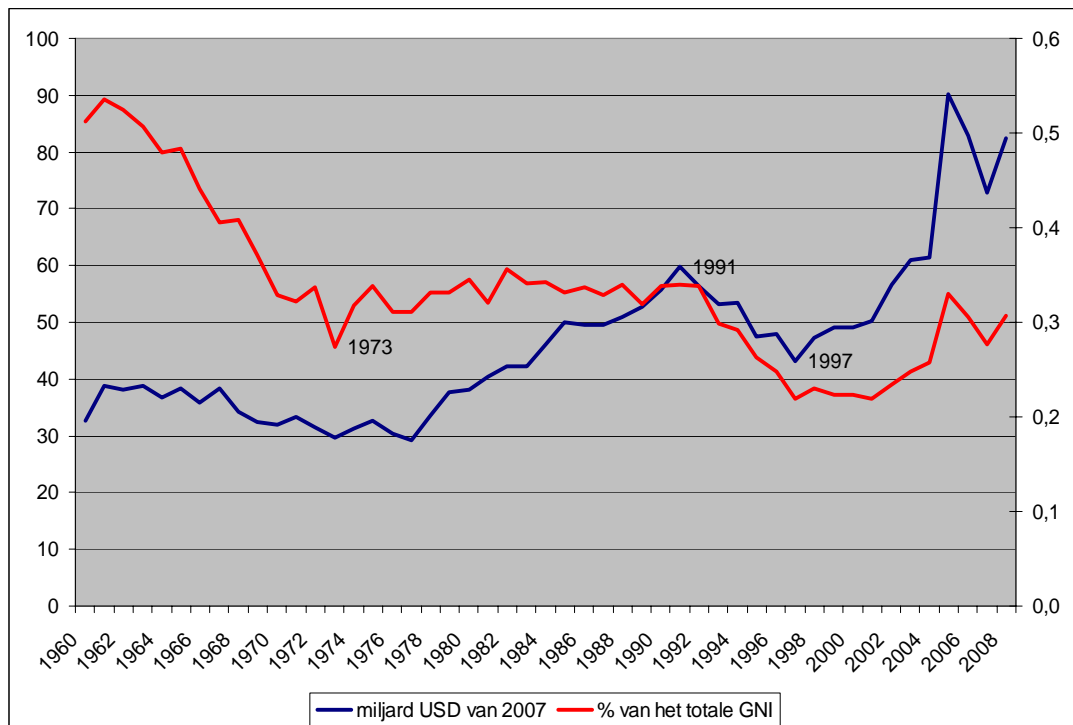
Bijlage 3. Tabellen

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

Het totale volume van alle DAC lidstaten samen (uitgedrukt in constante USD van 2007) is in 2008 gestegen naar 82,4 miljard USD. Hiermee wordt, na een dip in 2006 en 2007, opnieuw aangepikt met de stijgende trend sinds 2001 toen het totale volume uitkwam rond de 50 miljard USD.

Deze heropleving wordt ook weerspiegeld in de ODA/BNI ratio die steeg naar 0,31% in 2008 tov 0,28% in 2007. Sinds 2001 toont deze ratio eveneens een duidelijke opwaartse curve met een stijging van 0,09% sinds 2001 toen slechts 0,22% van het totale GNI van de DAC-landen naar ODA ging.

Grafiek 1: evolutie ODA DAC-leden



Bron: DAC

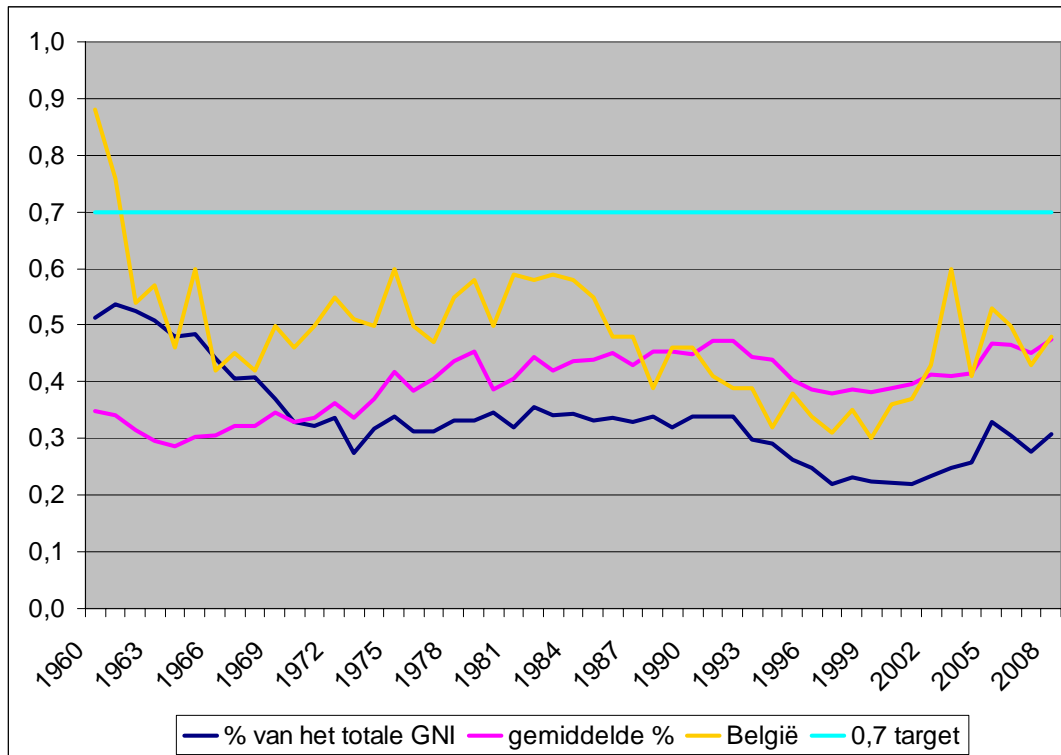
In grafiek 2 wordt de evolutie van de verhouding ODA/BNI van België (gele lijn) vergeleken met de evolutie van de verhouding van de totale ODA/ totale BNI van alle DAC lidstaten samen (blauwe lijn) en de evolutie van het gemiddelde van de verhouding van ODA/BNI van de verschillende lidstaten (roze lijn).

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 '90 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. In 2008 scoort het Belgische percentage met 0,48%

net iets beter dan het DAC gemiddelde van 0,47%. De Belgische uitschieter in 2003 werd veroorzaakt door aanzienlijke schuldverlichtingen.

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

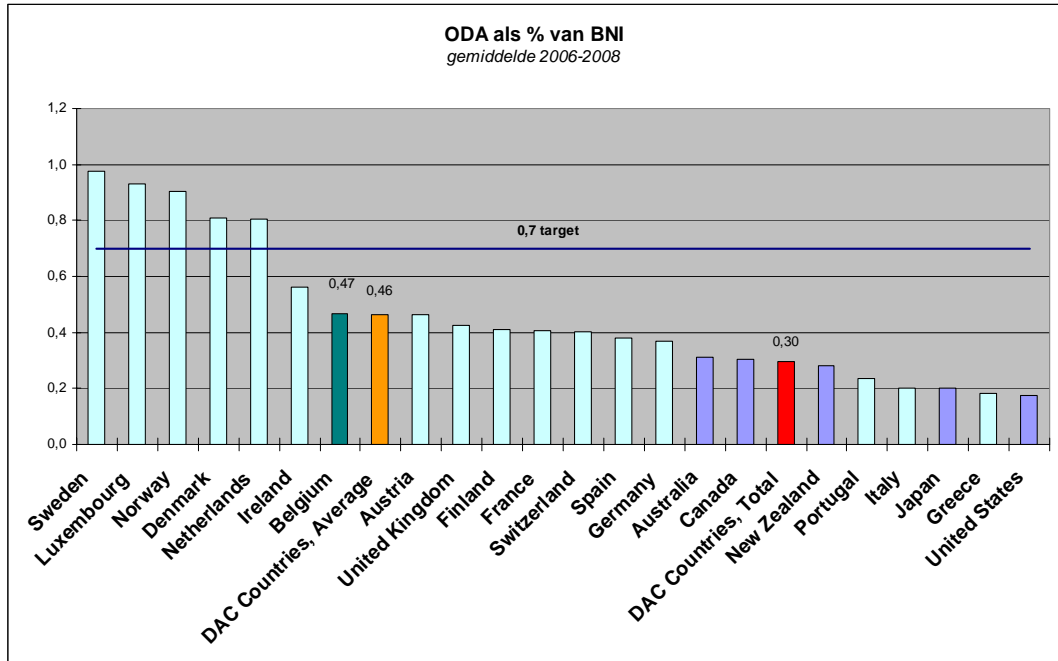


Bron: DAC

De grafiek (3) van het gemiddelde van de ODA als percentage van het BNI over de periode 2006-2008 toont aan dat België (groene balk, 0.47%) rond het gemiddelde van alle lidstaten (oranje balk 0.46%) scoorde 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 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: % van hun BNI



Bron: DAC

2. De verdeling van de Belgische hulp naar kanaal

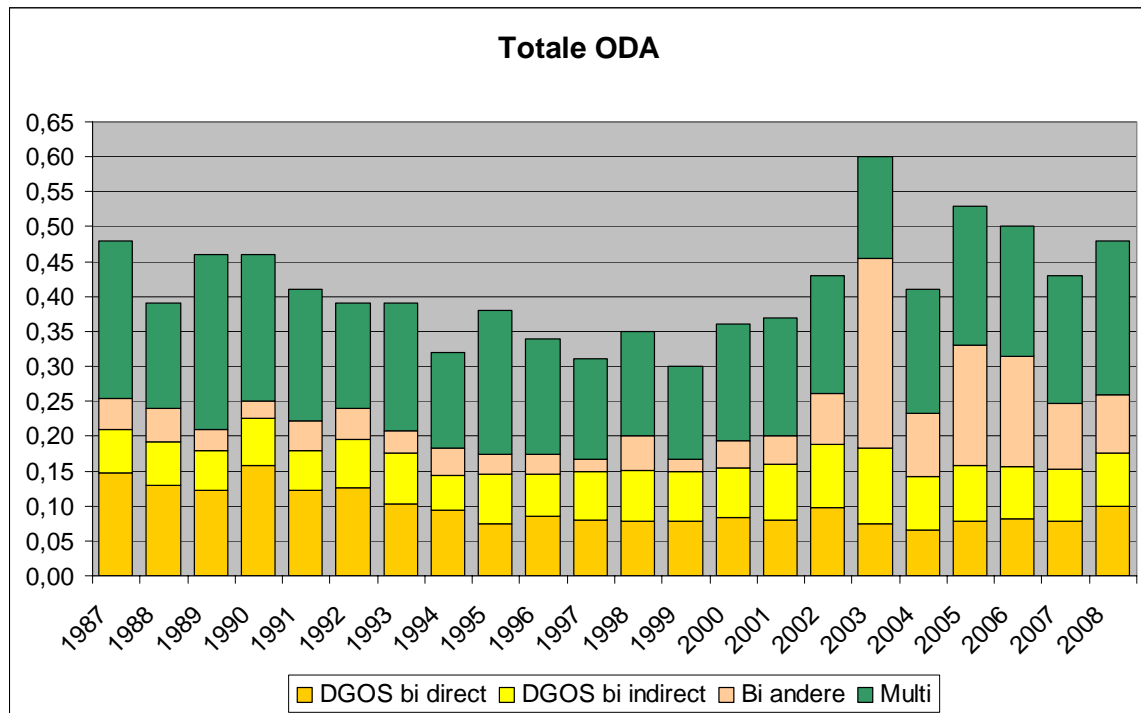
DGOS bi direct: gouvernementele samenwerking. O.a. BTC, leningen van staat tot staat, humanitaire- en voedselhulp.

DGOS bi indirect: niet gouvernementele samenwerking, waaronder de NGO's de universiteiten en BIO.

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

In 2008 bedroeg de Belgische ODA 1.654.255.753 €; 0,48% van het BNI.

Sinds 2004 is er een stijging in de bilaterale directe hulp van 187,2 miljoen € in 2004 naar 342,1 miljoen € in 2008, met een scherpe stijging van 80 miljoen extra in 2008 tov 2007.

De indirecte hulp steeg licht van 221,2 miljoen € in 2004 naar 265,8 miljoen € in 2008. Deze opwaartse trend is hoofdzakelijk toe te schrijven aan de groei van BIO. Zonder BIO zou het bedrag voor de indirecte hulp status quo gebleven zijn.

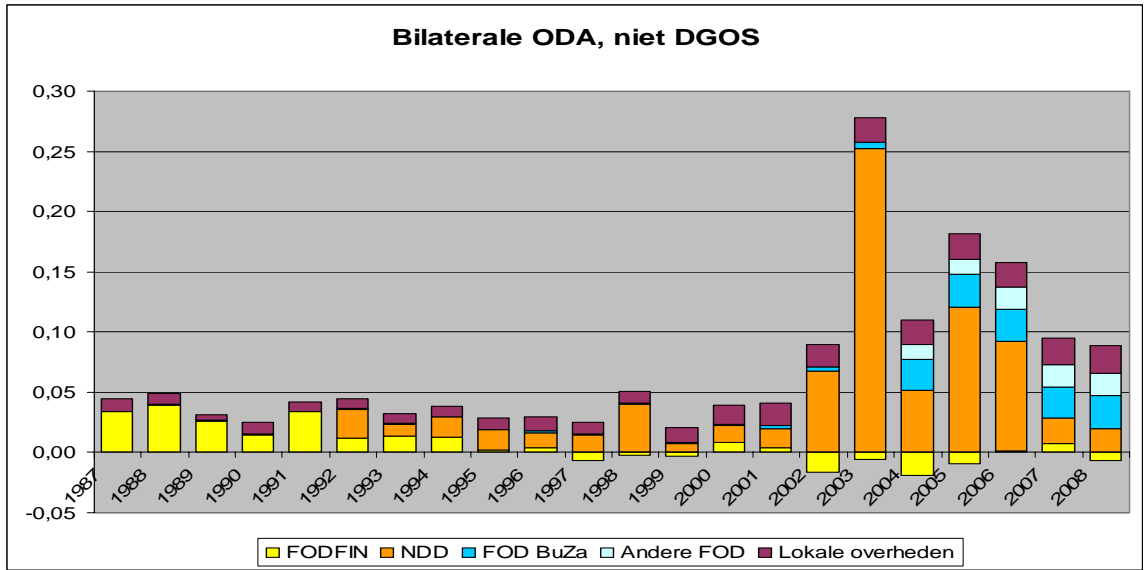
De multilaterale hulp is sinds 2003 verdubbeld van 381,9 miljoen € naar 763,7 miljoen € in 2008. De bijkomende fondsen zijn vooral gegaan naar het Europees ontwikkelingsfonds (132,5 miljoen € in 2008), de Europese Commissie (247,6 miljoen € in 2008) en de wereldbankgroep (175,3 miljoen € in 2008).

Het kanaal "bi-andere" ging de laatste jaren in dalende lijn door een verminderd gebruik van schuldverlichtingen. In 2005 werd nog voor 358,4 miljoen € schuldverlichting toegekend via de Nationale Delcredere Dienst. In 2008 was dat nog 69,8 miljoen €.

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

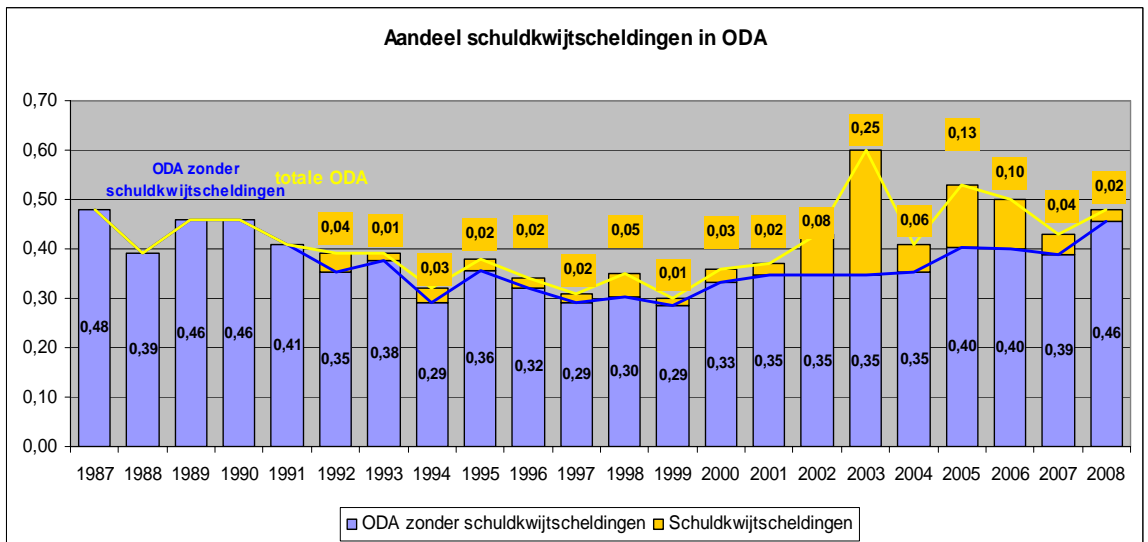
Daar waar schuldverlichting in 2003 nog goed was voor 0,25% ODA, is dat in 2008 gezakt tot 0,02%. De Belgische ODA zonder schuldverlichting is sinds recordjaar 2003 gestegen van 0,35% naar 0,46% in 2008.

Grafiek 5: evolutie bilaterale ODA, niet-DGOS



Bron: ODA database DGOS

Grafiek 6: aandeel schuldkwijtschelding in Belgische ODA

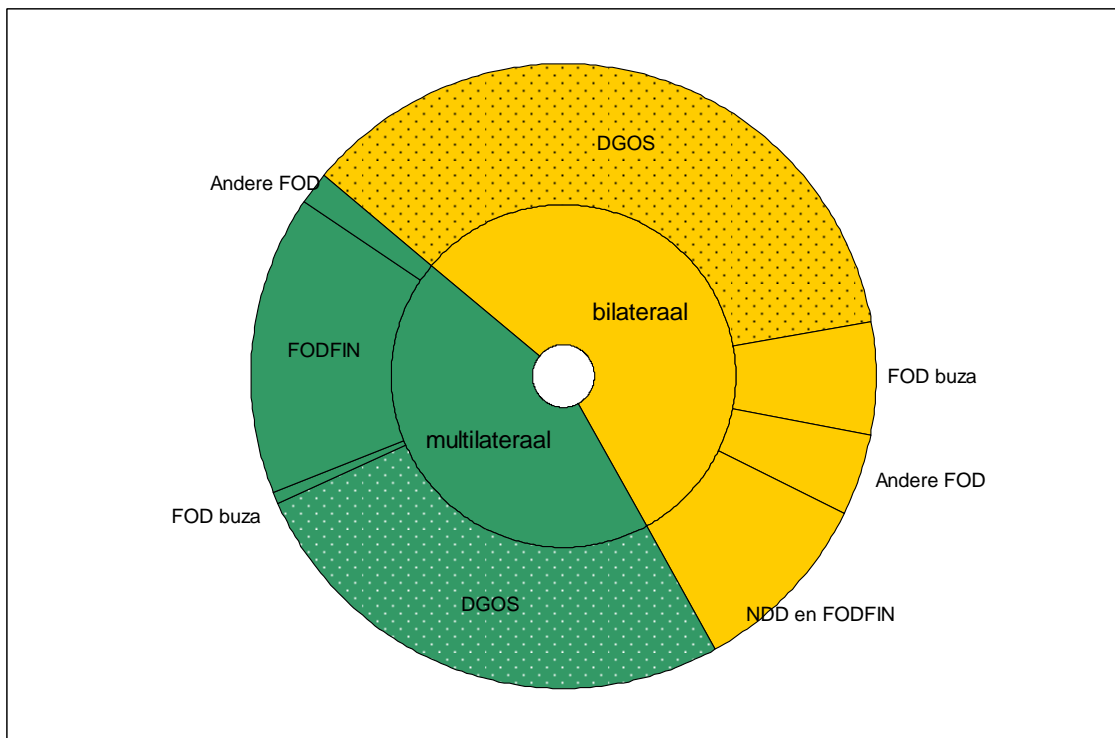
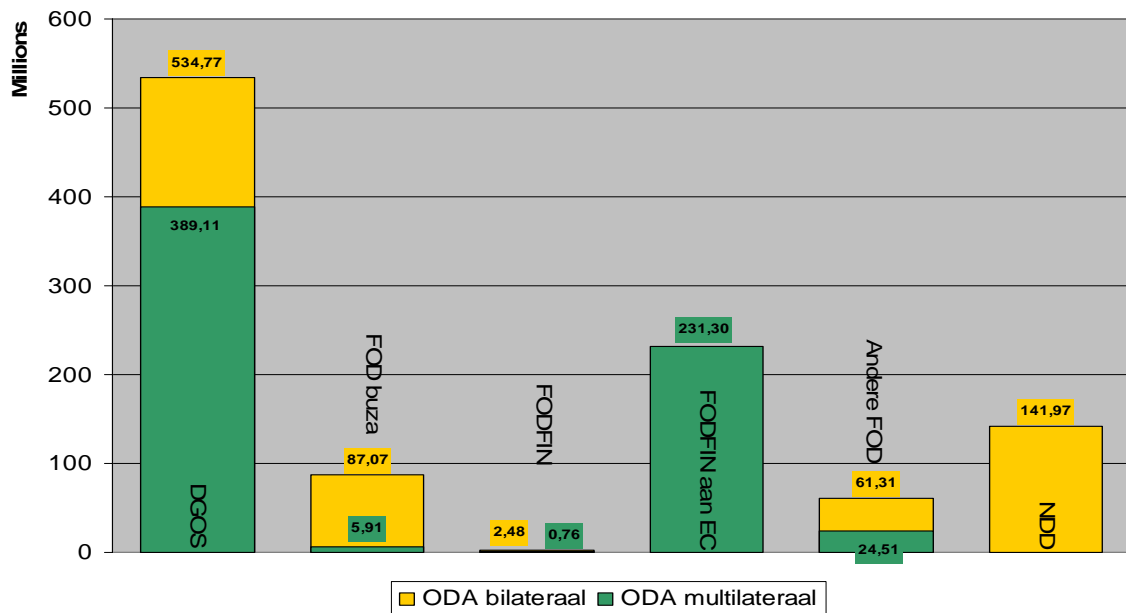


Bron: ODA database DGOS

3. Verdeling naar budgethouder

Overzicht van de verdeling van de Belgische ODA naar budgethouder met een onderscheid tussen bilaterale (56%) en multilaterale hulp (44%). De grafieken zijn gebaseerd op de gemiddelden van 2006-2008.

Grafiek 7 en 8: Verdeling naar budgethouder van totale ODA (jaargemiddelden 2006-2008, in Euro)



Bron: ODA database DGOS

4. Geografische spreiding van de Belgische hulp

Grafiek 9 geeft een overzicht van de geografische verspreiding van de Belgische bilaterale hulp. Het diagram geeft een gemiddelde van de periode 2006 tot 2008.

Twee derde van de bilaterale hulp ging naar Subsahara Afrika. Dit hoeft niet te verwonderen aangezien het merendeel van de partnerlanden (11 van de 18) van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in Subsahara Afrika ligt. Het leeuwendeel was weggelegd voor de DRC met een gemiddelde van 151,4 miljoen €. Het aandeel van Subsahara Afrika werd wel wat opgepompt door aanzienlijke schuldverlichtingen voor de DRC, Nigeria en Kameroen gedurende de periode van 2006 tot 2008. Dit is meteen ook de reden waarom er zich twee niet-partnerlanden bevinden in de top 3 van de ontvangende landen.

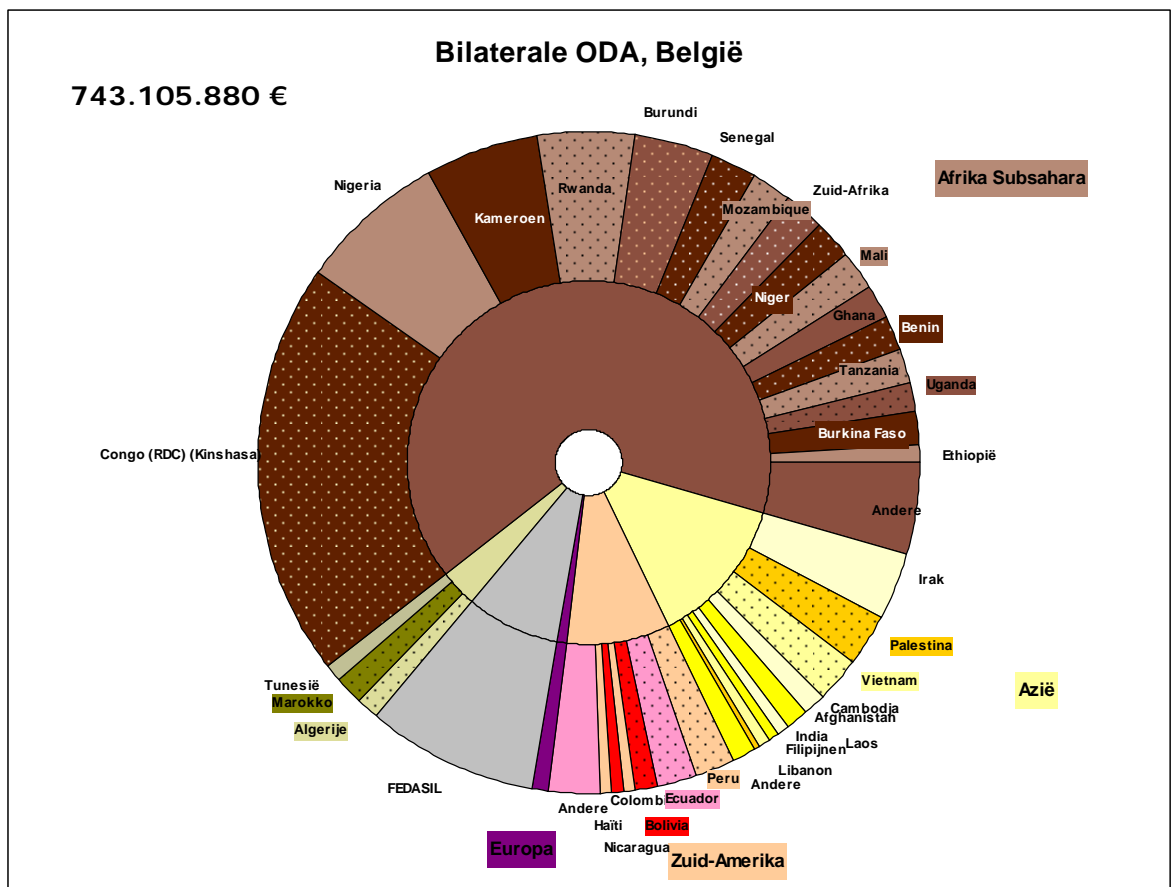
Naar Noord-Afrika ging er met 23,8 miljoen € slechts 3% van de Belgische bilaterale hulp en de tendens is dalend, met slechts 18,5 miljoen € in 2008.

Ongeveer 13%, 98,4 miljoen €, ging naar Azië, waartoe we in deze grafieken ook de Palestijnse gebieden rekenen. Hier werden de cijfers een beetje aangedikt door een schuldverlichting voor Irak in 2008 dat daarmee de partnerlanden Palestina en Vietnam voorafging.

9% van de bilaterale hulp, 67,1 miljoen €, ging naar Zuid en Midden-Amerika, waar de drie partnerlanden Peru, Ecuador en Bolivia het best bedeed werden

Tenslotte, en ter vergelijking ging er gemiddeld ook 61.3 miljoen € naar Fedasil.

Grafiek 9: geografische verdeling van de bilaterale Belgische ODA (Bron: ODA database DGOS)



Tussen 2006 en 2008 ging de directe bilaterale hulp voor gemiddeld 70 % naar Subsahara Afrika, waarvan het gros naar de DRC 18%, Rwanda 11% en Burundi 7%. De fondsen die naar deze drie landen gaan zitten ook in een duidelijk stijgende lijn en bedroegen in 2008 respectievelijk 54,3 miljoen €, 32,1 miljoen € en 22,3 miljoen €. Op een vierde plaats komt niet-partnerland Ghana, dat tussen 2006 en 2008 zo'n 32 miljoen € aan leningen van staat tot staat gekregen heeft.

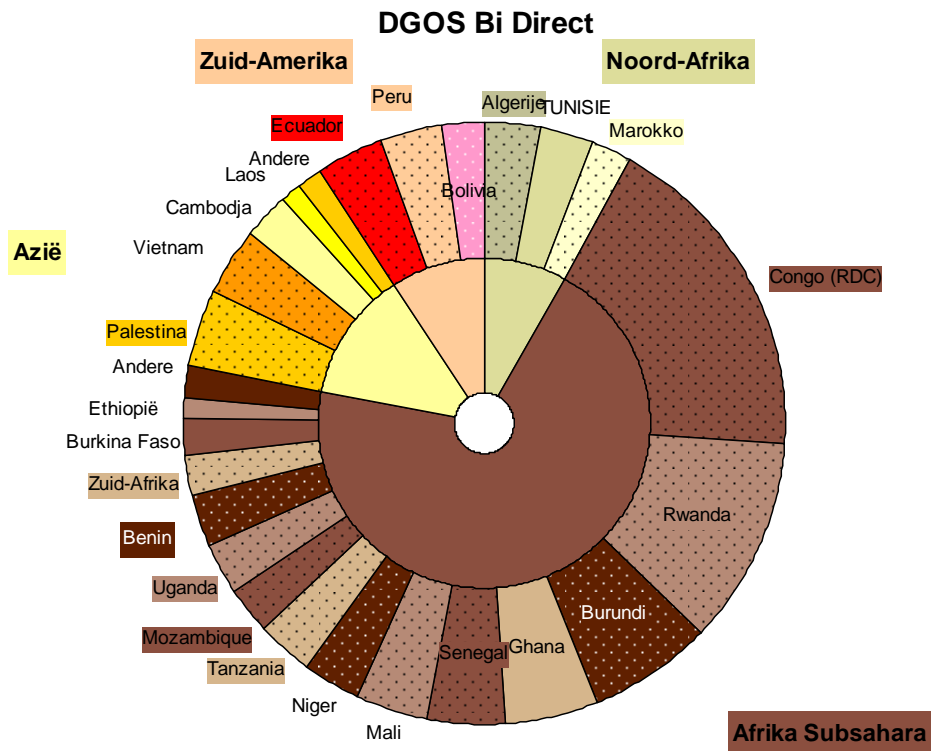
Naar Azië ging 13% van de hulp, in hoofdzaak naar beide partnerlanden Palestina en Vietnam, maar gemiddeld toch ook zo'n 5 miljoen € technische samenwerking naar Cambodja, ongeveer evenveel als naar de kleinste partnerlanden.

Zuid-Amerika ontving 9% van de directe bilaterale hulp dat integraal naar de drie partnerlanden ging.

Noord-Afrika tenslotte kreeg 8%. Opvallend is dat Tunesië, dat tussen 2006 en 2008, voor 15 miljoen € aan leningen van staat tot staat kreeg, partnerland Marokko voorafgaat.

Grafiek 10: geografische verdeling van de directe bilaterale ODA, gemiddelde 2006-2008

214.297.330 €

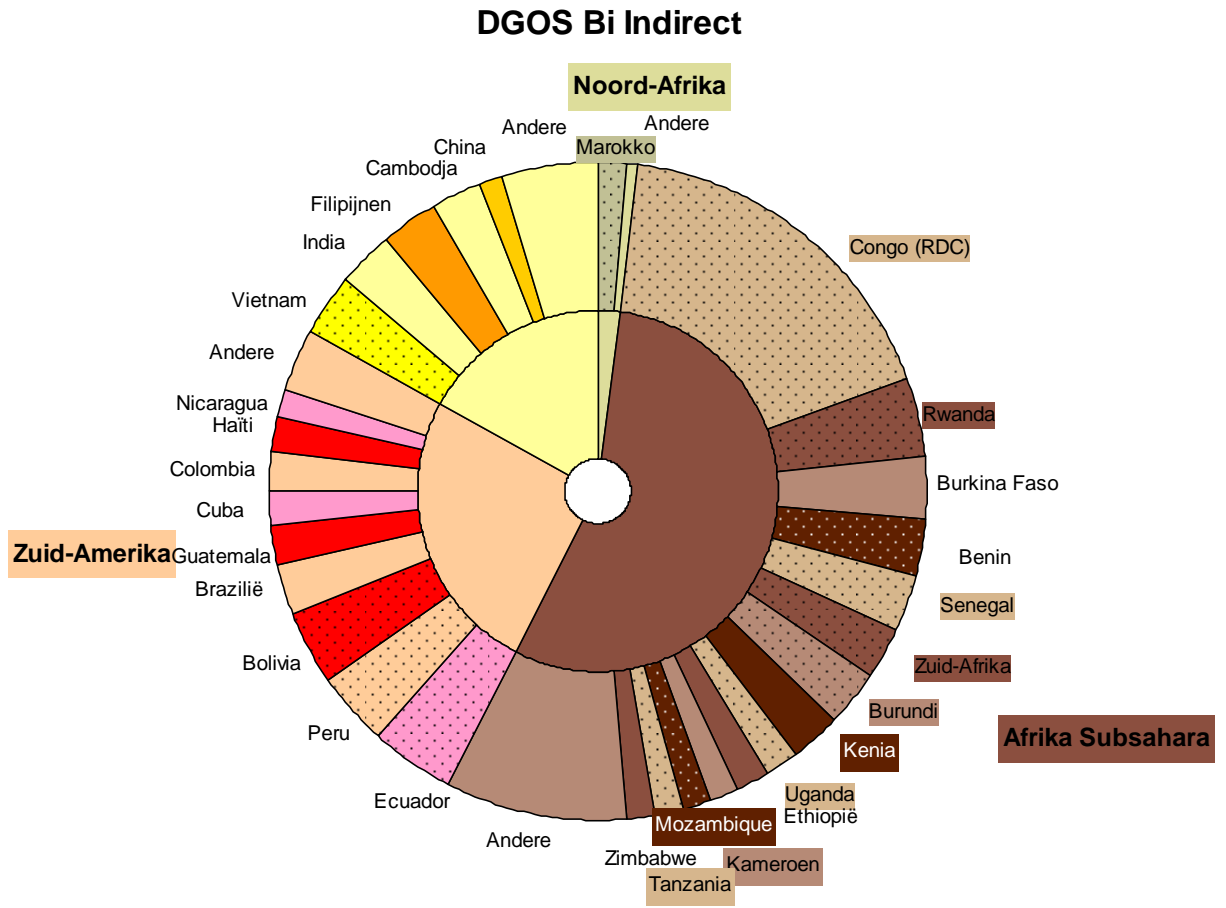


Bron: ODA database DGOS

Ook de indirecte bilaterale hulp via DGOS ging voor een groot deel naar Subsahara Afrika, 56%, maar de verdeling tussen de continenten is toch evenwichtiger dan bij de directe bilaterale samenwerking met 25% voor Zuid-Amerika en 17% voor Azië. Opvallend is het marginale aandeel van Noord-Afrika waar gemiddeld slechts 2,5 miljoen aan indirecte hulp heen ging.

Grafiek 11: geografische verdeling van de indirecte bilaterale ODA

124.582.630 €



Bron: ODA database DGOS