



KONINKRIJK BELGIË

Federale Overheidsdienst
Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking

Verlag van de Bijzonder Evaluator van de Internationale Samenwerking

2011

VERSLAG VAN DE BIJZONDER EVALUATOR VAN DE INTERNATIONALE SAMENWERKING 2011



KONINKRIJK BELGIË

Federale Overheidsdienst
Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking

Dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking

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

Wettelijk depotnr: 0218/2011/29

Dienst Bijzondere
Evaluatie van de Internationale
Samenwerking

DE BELGISCHE
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

VERSLAG VAN DE BIJZONDER
EVALUATOR VAN DE INTERNATIONALE
SAMENWERKING

2011

© FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
Mei 2011

Grafische vormgeving: Sandra Fernandez Bernardo, Dienst Communicatie FOD
Drukwerk: Drukkerij FOD

Wettelijk depot: 0218/2011/29

Dit document is tevens beschikbaar in pdf-formaat op de hierbij ingesloten CD-ROM, op de websites www.diplomatie.be of www.dgos.be, of bij de Dienst Bijzondere Evaluatie.

DANKWOORD

Mijn hartelijke dank gaat uit naar het team van de Dienst Bijzondere Evaluatie, dat ervoor zorgt dat de evaluatiepraktijk van de Belgische ontwikkelingssamenwerking jaar na jaar vorderingen boekt.

INHOUDSTAFEL

Dankwoord	3
Inhoudstafel	5
Afkortingen	7
Inleiding	11
Samenvatting	13
FINEXPO	13
Prestaties van de BTC	13
Studie van de beheerscontracten.....	14
Vredesopbouw en conflictpreventie	14
Verklaring van Parijs.....	15
Capaciteitsversterking in NGO-programma's	15
DEEL I EVALUATIES	17
Hoofdstuk 1. Evaluatie van de Belgische steuninstrumenten voor buitenlandse handel die aangerekend worden als officiële ontwikkelingshulp (ODA) – FINEXPO-evaluatie	19
1. Verantwoording	19
Aanpak	20
Belangrijkste vaststellingen	20
Conclusies	23
Voornaamste aanbevelingen	24
Hoofdstuk 2. Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC 2010	27
1. Verantwoording	27
Aanpak	27
Voornaamste vaststellingen en conclusies.....	27
Voornaamste aanbevelingen	29
Hoofdstuk 3. Studie van de beheerscontracten tussen de Belgische Staat en de Belgische Technische Coöperatie	33
1. Voornaamste vaststellingen en conclusies	33
Voornaamste aanbevelingen	35
Hoofdstuk 4. Conflictpreventie en vredesopbouw in Oost-Congo	37
1. Situering	37
Aanpak	37
Conclusies per thema.....	38
Algemene Conclusies	40
Algemene aanbevelingen	41
Opvolging van de evaluatie.....	43
Hoofdstuk 5. Gezamenlijke evaluatie van de Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van de hulp en het Actieagenda van Accra	45
1. Pro memorie over de Verklaring van Parijs	45
Evaluatie van de Verklaring van Parijs.....	46
Hoofdstuk 6. Seminars over impactevaluatie: plaats, meerwaarde en complementariteit van kwantitatieve en kwalitatieve benaderingen	51
1. Inleiding	51
2. Kan men de impact van onze officiële ontwikkelingshulp onderzoeken?.....	51
3. Benaderingen en methodes voor impactevaluatie	52
4. Ervaring van de Dienst Bijzondere Evaluatie met impactevaluatie.....	53
5. Conclusies en vooruitzichten.....	54

DEEL II MANAGEMENT RESPONSES EN COMMENTAAR DIENST BIJZONDERE EVALUATIE	55
1. Evaluatie FINEXPO	57
1. Management response van het FINEXPO Comité.....	57
2. Commentaar van de Dienst Bijzondere Evaluatie.....	65
2. Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de BTC - 2010	67
1. Management Response van de BTC	67
2. Commentaar van de Dienst Bijzondere Evaluatie.....	75
3. Studierapport over de beheerscontracten tussen de Belgische Staat en de BTC	77
1. Management Response van BTC.....	77
2. Commentaar van de Dienst Bijzondere Evaluatie.....	80
3. Management response DGD	81
4. De Evaluatie van NGO-partnerschappen gericht op capaciteitsversterking	95
1. Pro memorie: Evaluatie van de NGO-partnerschappen	95
2. Management Response van de Directie Generaal Ontwikkelingssamenwerking	96
3. Management response van COPROGRAM.....	102
4. Management Response Acodev	104
5. Commentaar van de Dienst Bijzondere Evaluatie.....	114
Bijlagen	117
Bijlage 1. Statistieken	117

AFKORTINGEN

Acodev	Fédération francophone et germanophone des associations de coopération au développement (Federatie van Franstalige en Duitstalige ontwikkelingsorganisaties)
APEFE	Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger
ATI	Internationale technische assistent(ie)
BA	Basisallocatie
BC	Beheerscontract (tussen de Staat / DGD en BTC)
BFVZ	Belgisch Fonds voor de Voedselzekerheid, vroegere "Belgisch Overlevingsfonds"
BH	Budgethulp
BIO	Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden
BNI	Bruto Nationaal Inkomen
BTC	Belgische Technische Coöperatie
CCQ	Comité de contrôle de qualité
COMPAR	Comité des Partenaires, Partnercomité (tussen België en het partnerland)
Coprogram	Vlaamse federatie van NGO's voor ontwikkelingssamenwerking
CPPB	Conflict prevention and peace building
CSO	Civil Society Organisation (organisatie van de civiele maatschappij)
CV	Capaciteitsversterking
D1	Directie Gouvernementele Programma's binnen DGD
DAC	Development Assistance Committee (OESO)
DBE	Dienst Bijzondere Evaluatie
DDR	Désarmement, démobilisation, réintégration
DGD	Directie-Generaal Development
DGOS	Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking
Dmv	Door middel van
DRC	Democratische Republiek Congo
DTF	TFD, technisch en financieel document
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
ECO	Economie
EU	Europese Unie
Evalnet	Evaluatienetwerk van ontwikkelingssamenwerking
FINEXPO	Comité voor de financiële ondersteuning van de export
FOD	Federale Overheidsdienst
FOD BZ	Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken

GIS	GIZ, Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, vroeger GTZ. Duits Ontwikkelingsagentschap
GLOS	Gemengde Lokale Overlegstructuur
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (nu GIZ of Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), Duits Ontwikkelingsagentschap
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid, Katholieke Universiteit Leuven
INCAF	International Network on Conflict and Fragility
IOB-UA	Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer, Universiteit Antwerpen
ISP	Indicatief Samenwerkingsprogramma
ISSSS	International Security and Stabilization Support Strategy
KB	Koninklijk Besluit
KPI	Key Performance Indicator
M&E	Monitoring en Evaluatie
MIP	Micro-interventie Programma (de term wordt echter ook gebruikt voor individuele interventies)
MOL	Minst ontwikkelde landen
NDD	Nationale Delcrederedienst
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NNGO	Noordelijke Niet-Gouvernementele Organisatie
ODA	Official Development Aid
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
ONDD	Office Nationale du Ducroire (Nationale Delcrederedienst
PADEV	Participatory Assessment of Development
PSO	Vereniging van Nederlandse Ontwikkelingsorganisaties
ResRep	Residentiële vertegenwoordiger van BTC in het partnerland
RR	Residentiële vertegenwoordiger van BTC in het partnerland
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
S4	Dienst Bijzondere Evaluatie (interne benaming binnen de FOD Buitenlandse Zaken)
SWAP	Sector Wide Approach
SWEP	Société Wallonne de l'Evaluation et de la Prospective
TA	Technische Assistentie
TFD	Technisch en financieel document
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Population Fund
UNICEF	United Nations Children's Fund

UNIFEM	Ontwikkelingsagentschap voor vrouwen van de Verenigde Naties (Fonds de développement des Nations <u>Un</u> ies pour la <u>fem</u> me)
USD	United States Dollars
VAIS	Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking
VEP	Vlaams Evaluatieplatform
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten
VVOB	Vlaamse vereniging voor ontwikkelingssamenwerking en technische bijstand
WBI	Wallonie-Bruxelles International
WSM	Wereldsolidariteit (Belgische NGO)

INLEIDING

Het KB van 25 februari 2010 betreffende de dienst Bijzondere Evaluatie maakt het mandaat van de dienst meer politiek georiënteerd dan voordien.

Wij leggen verantwoording af tegenover het federaal parlement en de publieke opinie op het vlak van de samenwerkingspolitiek en de toewijzing van de middelen. Wij schrijven conclusies van onze evaluaties en formuleren aanbevelingen teneinde de samenwerkingspolitiek te verbeteren.

Wij bezorgen het parlement elk jaar een rapport over de activiteiten van het voorbije jaar, samen met een synthese van de resultaten. Dit rapport bevat een samenvatting en een analyse van het antwoord van de directie (en andere rechtstreeks betrokken actoren) op de verschillende evaluaties en verzekert de opvolging van de toepassing van de aanbevelingen in de vorige evaluaties.

Teneinde op doeltreffende wijze bij te dragen aan een adequate informatieverstrekking aan de politieke besluitmakers en het parlement, trachten wij in onze evaluatie een goede dekking te verzekeren van de ODA-stromen. Wij zorgen ervoor dat alle kanalen van de Belgische samenwerking (rechtstreeks, onrechtstreeks, multi...) regelmatig geëvalueerd worden. De geografische dekking die wij verzorgen is hoofdzakelijk gebaseerd op de partnerlanden waarmee de regering samenwerkt. Wij beantwoorden aan de wettelijke vereisten of reglementen op het vlak van evaluaties.

In de concrete keuze van onderwerpen voor evaluatie houden wij rekening met de prioriteiten in de aanvragen van de actoren van de samenwerking, met opportuniteiten voor gezamenlijke evaluaties in landen of op domeinen die prioritair zijn en met de eisen van de internationale politieke kalender op het vlak van de evaluatie van de samenwerking.

In het eerste deel van dit rapport brengen wij verslag uit van vijf evaluaties:

- De evaluatie van FINEXPO
- De evaluatie van de prestaties van de BTC gerealiseerd in 2010
- Een studie betreffende het vierde beheerscontract tussen de Staat en de BTC.
- De gezamenlijke evaluatie op het vlak van conflictpreventie en de vredesopbouw in de DRC
- De gezamenlijke evaluatie van de Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van de hulp

Daarnaast brengen wij verslag uit van twee door onze dienst georganiseerde seminars over impactevaluatie.

In een tweede deel van dit verslag presenteren en becommentariëren wij de antwoorden van het management op de evaluaties van FINEXPO, van de prestaties van de BTC, op de studie met betrekking tot het vierde beheerscontract alsook de antwoorden op de evaluatie van de capaciteitsversterking in het kader van de NGO-programma's die wij u vorig jaar voorgesteld hebben.

SAMENVATTING

FINEXPO

FINEXPO is een tweeledig instrument dat zowel ten dienste staat van de buitenlandse handel als van de ontwikkelingssamenwerking. De aanleiding voor de evaluatie was het voorstel tot verruiming van het toepassingsgebied van de OESO-Regeling voor exportkredieten die overheidssteun genieten tot 8 nieuwe HIPC-landen. De aanbeveling die deze verruiming op het oog heeft zou het geografisch gebied waaraan de donerende landen nog gebonden hulp zouden kunnen verlenen tot hetzelfde aantal beperken.

Op het vlak van de buitenlandse handel verzekert FINEXPO een dienstverlening die de ondernemingen die er klant van zijn in grote mate tevreden stelt. De weinig geformaliseerde werking van het Comité, zowel wat betreft de Staatsleningen als op het vlak van de intrestsubsidies, bevalt de begunstigde bedrijven zeer goed. Anderzijds stimuleert dit systeem de hernieuwing van de klantenportefeuille van Finexpo niet en leidt het integendeel tot een concentratie van middelen in weinig handen.

Wat betreft de ontwikkelingssamenwerking is FINEXPO het laatste instrument van de gebonden hulp. De evaluatie toont aan dat de door FINEXPO gefinancierde investeringen weliswaar vaak zeer relevant zijn voor de ontwikkeling, maar dat er ook situaties zijn waarin dit niet het geval is. De evaluatie vraagt het FINEXPO-comité daarom om voor de gefinancierde tussenkomsten meer belang te hechten aan de resultaten voor de ontwikkeling en er de evaluatie van te verzekeren. Van het ene jaar op het andere blijft er een niet-toegewezen kredietsaldo over, noch aan Staatsleningen, noch aan intrestbonificaties, dat zou kunnen aangesproken worden voor evaluaties.

Prestaties van de BTC

Voor de evaluatie van de prestaties van de BTC geleverd in toepassing van art. 17 van het derde beheerscontract tussen de Staat en de BTC en gerealiseerd in 2010, hebben wij beslist enkel de interventies te evalueren die zijn gebeurd onder het derde beheerscontract. De evaluatie toont aan dat er progressie zit in de relevantie van de interventies en dat ze inspelen op de behoeften van de partnerlanden en de begunstigten. Aangezien het merendeel van de geëvalueerde interventies nog aan de gang was, hebben wij de impact ervan niet kunnen meten. De evaluatie heeft daarentegen wel vastgesteld dat de wil en de geïmplementeerde maatregelen aanwezig zijn om de resultaten te meten. De verbintenis van de Belgische coöperatie om haar partners gedurende minstens 12 jaar te ondersteunen zal wellicht een positieve invloed hebben op de duurzaamheid van de interventies. Het enige zwakke punt ligt aan het begin van de cyclus: om uiteenlopende redenen geraken de projecten maar moeizaam op gang en in verscheidene partnerlanden lopen ze een steeds grotere achterstand op. De evaluatie constateert met name een gebrekkige werking in het definiëren van de interventies. Er wordt onvoldoende aandacht besteed aan de voorafgaande analyse. Het aansturen van de interventies blijft een bron van wrijving tussen de DGD en de BTC op het terrein want, wat er ook wordt beweerd, de taakverdeling is niet heel duidelijk. Ten slotte wendt de BTC met overtuiging de nodige middelen aan om de follow-up van de interventies te verzekeren, in het bijzonder voor wat betreft het bereiken van resultaten.

Studie van de beheerscontracten

De wijze waarop de sectoriële en thematische expertise van de BTC op het terrein ter beschikking kan worden gesteld van de DGD zou verduidelijkt moeten worden. De evaluatienota die vóór een nieuw ISP door de BTC wordt geleverd zou onderworpen moeten zijn aan kwaliteitscriteria.

De identificatiestudies, en met name de institutionele analyses en de risico-analyses voorafgaand aan de ISP's blijven onvoldoende. Ze maken het niet mogelijk een gemotiveerde keuze te maken van de samenwerkingsinstrumenten die moeten aangewend worden in een bepaald partnerland. Het Comité voor Kwaliteitscontrole geeft niet de verwachte resultaten.

Hier zou een wetgevend initiatief moeten genomen worden dat resulteert in wijzigingen van de wet van 1999 over de internationale samenwerking en van de wet van 2000 over de BTC. Deze wijzigingen zouden de implementatie moeten vergemakkelijken van samenwerkingscycli waarbij de DGD, de BTC en het partnerland betrokken zijn, met een goede risico-analyse waarbij wordt erkend dat ontwikkelingssamenwerking nu eenmaal risico's met zich meebrengt.

De identificatiefase en vervolgens de overgang van de identificatie naar de formulering blijven moeilijkheden en grote achterstand veroorzaken. Een decentralisatie van de verantwoordelijkheden en de middelen zou het mogelijk maken op aangepaste wijze in te spelen op de ontwikkelingsstrategieën van de partnerlanden. Ten slotte zouden ook de follow-up- en evaluatietaken herzien moeten worden, en in het bijzonder moet ervoor gezorgd worden dat de interventies op een onafhankelijke manier geëvalueerd worden.

Vredesopbouw en conflictpreventie

De evaluatie heeft vijf thema's aangesneden: het rechtssysteem, de veiligheid en de demobilisatie, de mijnsector en capaciteitsversterking. In verband met deze vijf thema's heeft ze conflictversnellende elementen geïdentificeerd. Als de donoren willen bijdragen aan het oplossen van een conflict is het op deze versnellende elementen dat ze moeten wegen. Er is een groot probleem van capaciteit en legitimiteit van de Staat in de DRC. De evaluatie onderstreept het belang van de versterking van de capaciteit in de overheidssector om het bestuur te verbeteren en de Staatsinstellingen hun legitimiteit terug te geven. De grensconflicten zijn schadelijk voor elke vorm van duurzame heropleving. De donoren moeten het rechtssysteem in al zijn vormen ondersteunen om dit tegen te gaan. De donoren hebben reeds grote inspanningen gedaan op het gebied van veiligheid en demobilisatie. Nochtans is het zo dat onderhandelingen die de vrede proberen te kopen met geld en politieke postjes alleen maar het ontstaan van nieuwe gewapende groeperingen uitlokken. Het seksueel geweld tegen vrouwen krijgt een bijzondere aandacht van de donoren, maar dit geweld is een gevolg en niet een oorzaak van het conflict. Ten slotte is de mijnenexploitatie vandaag de dag gecriminaliseerd in al haar geledingen, terwijl ze deel uitmaakt van de informele economie aan de ene kant en van de criminele economie aan de andere kant. In hun strijd tegen de criminele economie moeten de donoren alert zijn voor de informele kant van deze activiteit die de broodwinning is van vele kleine mijnwerkers en hun gezin.

De evaluatie stelt vast dat de donoren de mijnen en de grenskwesties massaal naast zich neerleggen en zich concentreren op het seksueel geweld, een sector waarin een hele plejade acteurs actief is, in heel verspreide slagorde. Ondanks het belang van acties ten gunste van vrouwen die het slachtoffer zijn van seksueel geweld, bevinden we ons hier op het domein van de humanitaire zorgen en niet van de conflictpreventie. Dit geweld is een gevolg en niet een oorzaak van

het conflict. Het bestuur krijgt niet genoeg aandacht en de demobilisatie wordt niet strategisch aangepakt.

Verklaring van Parijs

De evaluatie was voorzien in de tekst van de Verklaring en is geïmplementeerd in de vorm van een grote gezamenlijke oefening waarin de partnerlanden een belangrijke rol hebben gespeeld. De evaluatie was zodanig opgevat dat de conclusies kunnen voorgesteld worden op het topforum in Busan in november 2011. De evaluatie legt een verband tussen bepaalde evoluties en de Verklaring van Parijs. Sommige evaluaties waren reeds aan de gang vóór de datum van de Verklaring in 2005. De Verklaring is nochtans een belangrijk referentiepunt van waaruit de rol van de partners als bouwers van hun eigen ontwikkeling in algemene zin bevestigd wordt. De evaluatie vindt dat de partnerlanden de hulp meer naar zich toetrekken dan in het verleden. De hulp is ook transparanter geworden in termen van te verwachten volumes en regelmaat in de stortingen. De donoren interesseren zich meer voor de prioriteiten van hun partners. Ze organiseren zich onderling ook beter om een doeltreffende levering van de hulp te verzekeren.

Zowel de donoren als de partners hebben tot nog toe weinig bewogen als het erom gaat de aanpak te richten op het bereiken van resultaat en op hun wederzijdse verantwoordelijkheid.

De evaluatie heeft het moeilijk om een verband te leggen tussen de implementatie van de Verklaring van Parijs en de resultaten van de ontwikkeling. Zij constateert, zoals vele andere evaluaties, dat in het proces van ontwikkeling talrijke parameters meespelen en dat het moeilijk is verbeteringen enkel aan de hulp toe te schrijven. In de gezondheidssector, die als referentiesector voor de evaluatie werd gekozen, kunnen plausibele verbanden worden gelegd tussen de Verklaring van Parijs en sommige positieve veranderingen.

Capaciteitsversterking in NGO-programma's

De antwoorden die wij ontvangen hebben van de DGD en van de federaties van NGO's geven aan dat de evaluatie bijdraagt aan de reflectie bij de verschillende actoren over de rol van de NGO's in het ontwikkelingsproces. Deze denkoefeningen zullen bijdragen aan een preciezer begrip van de aard van de partnerschappen en van de benadering mbt capaciteitsversterking die nuttig zijn voor de partners. Een aantal opleidingsprocessen in die richting is aan de gang.

DEEL I
EVALUATIES

HOOFDSTUK 1. EVALUATIE VAN DE BELGISCHE STEUNINSTRUMENTEN VOOR BUITENLANDSE HANDEL DIE AANGEREKEND WORDEN ALS OFFICIËLE ONTWIKKELINGSHULP (ODA) – FINEXPO-EVALUATIE

1. Verantwoording

Eind 2008 vroegen de beleidscellen van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking aan de DBE om een evaluatie uit te voeren van de dienst FINEXPO.

Buitenlandse handel is een bevoegdheid die bij de staatshervorming van 1988 werd overgeheveld naar de deelstaten, maar de federale overheid behield restbevoegdheden die worden uitgeoefend door instellingen als het Agentschap voor Buitenlandse handel, de Nationale Delcrederedienst, de Belgische Maatschappij voor Internationale Investing en FINEXPO.

FINEXPO is het instrument van de Belgische federale overheid dat gericht is op het leveren van steun aan Belgische bedrijven die kapitaalgoederen en aanverwante diensten wensen te exporteren en dat hen de middelen verschafft om de internationale concurrentie het hoofd te bieden. FINEXPO werkt met vijf financiële instrumenten waarvan er vier meetellen als officiële ontwikkelingshulp vanwege hun concessioneel karakter. Het gaat meer bepaald om de leningen van staat tot staat, de intrestbonificaties, met of zonder gift, en de zuivere giften.

Sinds de oprichting in 1997 heeft FINEXPO 108 exportprojecten ondersteund die als ODA geregistreerd staan. De export was gericht op 39 landen. De door FINEXPO gefinancierde projecten vertegenwoordigen ongeveer 3% van de officiële Belgische ontwikkelingshulp.

FINEXPO is dus zowel een tool voor buitenlandse handel als voor ontwikkelingshulp.

Het lopend beheer van de dossiers is verdeeld over de FOD BZ en de FOD Financiën, via het secretariaat van FINEXPO. Het beheer van de budgetten is dan weer verdeeld over het budget voor ontwikkelingshulp (leningen van staat tot staat) en dat van Buitenlandse Zaken (intrestbonificaties en giften). Het comité FINEXPO is het orgaan dat de beslissingen neemt om financieringssteun toe te kennen. In dit comité zetelen vertegenwoordigers van de verschillende betrokken ministeries (FOD BZ, Financiën, ECO, Budget), van de Delcrederedienst en van de gewesten.

De specifieke vraag naar een evaluatie van de diensten van FINEXPO is ontstaan uit de evolutie van de internationale context op het vlak van ontbinding van de hulp. België is op dat gebied goed opgeschoten, de Belgische officiële ontwikkelingshulp is voor ongeveer 97% ontbonden. Maar in 2008 beslisten de OESO-lidstaten om het toepassingsgebied van de aanbeveling uit 2001 over de ontbinding van de ODA (die tot dan toe alleen gericht was op de minst ontwikkelde landen) uit te breiden tot acht HIPC-landen. België kreeg een

tweejarig moratorium om zijn ODA-aanrekenbare instrumenten voor buitenlandse handel te evalueren en indien nodig aan te passen.

Deze evaluatie gaat dus over de instrumenten van FINEXPO die worden beschouwd als instrumenten voor gebonden hulp (behalve de staatsleningen aan de minst ontwikkelde landen). De evaluatie werd toevertrouwd aan een consortium bestaande uit de vennootschap voor studie en evaluatie SEE, gevestigd in Luxemburg, en SEOR, een Nederlands bureau. Ze ging van start in september 2009 en werd voltooid eind 2010.

Aanpak

De evaluatie handelde specifiek over projecten die door FINEXPO werden gefinancierd door middel van de vier hierboven genoemde instrumenten. De geëvalueerde periode loopt van 1997 tot eind 2008. Er waren twee veldmissies voorzien, in Ghana en in Vietnam, omdat die landen gedurende de geëvalueerde periode genoten van het grootste aantal projecten.

De evaluatie bestond uit twee aparte luiken: het ene luik is een evaluatie van de relevantie, coherentie, doeltreffendheid en efficiëntie van FINEXPO als instrument voor ontwikkelingshulp, en van de duurzaamheid van de gefinancierde verwezenlijkingen; in een tweede luik wordt de relevantie, doeltreffendheid en efficiëntie van de invloed van FINEXPO als steuninstrument voor de buitenlandse handel nagegaan.

De evaluatie werd in drie fasen uitgevoerd: een documentstudie in Brussel, twee veldmissies, respectievelijk in Vietnam en in Ghana, en een analysefase in Brussel. De documentstudie bestond uit het bestuderen van de internationale literatuur over ontbonden hulp, een analyse van projectdossiers op de zetel van FINEXPO in Brussel en het verzamelen van informatie over instrumenten die door Frankrijk, Nederland, Spanje, Denemarken en Duitsland worden gebruikt om buitenlandse handel te ondersteunen en die als ODA worden erkend. Aan de hand van die informatie kon een vergelijkende analyse worden gemaakt (benchmark).

Ook werden twee series interviews gehouden: een eerste serie met de leden van FINEXPO, de andere met een steekproef van Belgische bedrijven die gebruik hebben gemaakt van FINEXPO steun. De eerste bevindingen werden tijdens twee veldmissies vergeleken met de realiteit op het terrein. Tot slot werd, na validering van de bevindingen en conclusies met de stuurgroep, een workshop georganiseerd om de aanbevelingen door te spreken.

Op verzoek van de stuurgroep en omwille van de concurrentiële context waarbinnen FINEXPO beweegt, werden van het eindrapport twee versies voorbereid: een openbaar rapport (waarin de namen van de bedrijven die steun ontvingen van FINEXPO niet worden vermeld) en een intern verslag voor beperkte verspreiding (volledige versie van het document).

Het evaluatieproces werd eind februari 2011 afgesloten met een openbare restitutievergadering. Voor die gelegenheid kwamen meer dan 80 deelnemers samen, afkomstig van banken, Belgische exportbedrijven, de FOD BZ, Financiën en ECO, evenals federale entiteiten zoals Wallonie-Bruxelles international (WBI) en het Vlaams Agentschap voor internationale Samenwerking (VAIS).

Belangrijkste vaststellingen

De vaststellingen betreffen enerzijds de diensten van FINEXPO en anderzijds de projecten die met de steun van FINEXPO uitgevoerd zijn.

3.1. FINEXPO (comité en secretariaat) als dienstverlener voor bedrijven

3.1.1. Strategie van FINEXPO

In formele zin bestaat er geen FINEXPO strategie: FINEXPO is niet gehouden aan de wet op internationale ontwikkelingssamenwerking van mei 1999. Bovendien is handel een gewestelijke en geen federale bevoegdheid. Bijgevolg bestaat er geen federaal beleid voor buitenlandse handel. Het enige beleidskader is het OESO Arrangement ("Regeling inzake exportkredieten die overheidssteun genieten") dat de sectorale en geografische grenzen afbakt. Het ontbreken van een beleidskader wordt niet gecompenseerd door een interne strategie.

3.1.2. Selectieproces van FINEXPO

Het FINEXPO comité heeft geen precieze logica voor interventies, noch expliciete beoordelingscriteria (met sleutelindicatoren) bepaald. Er is geen "concurrentie" tussen de projecten onderling, ze worden behandeld in de volgorde waarin ze worden voorgelegd aan het comité. Er is ook geen voorkeur voor projecten die beantwoorden aan specifieke criteria. De evaluatie is van oordeel dat de relevantie van de geselecteerde projecten niet voldoende geformuleerd en onderbouwd is (of het nu gaat om de relevantie ten opzichte van de prioriteiten van het ontwikkelingsbeleid van de ontvangende landen, om de relevantie van de projecten zelf, om de voorgestelde technische keuzes of om de relevantie voor de Belgische economie). Het selectieproces verloopt eerder informeel en bedrijven hebben hun eigen inschatting over het bedrag dat zij maximaal kunnen vragen als steun voor de voorstellen die ze voorleggen aan het comité.

3.1.3. Diensten verleend door FINEXPO

Het programma wordt vlot en efficiënt beheerd. Bedrijven beschouwen het secretariaat als reactief en bereidwillig (adviezen, zoeken naar oplossingen) en stellen de soepelheid van het selectieproces op prijs. Die informele aanpak heeft er echter ook toe geleid dat de informatie geconcentreerd is bij een beperkt aantal personen. FINEXPO investeert weinig in zijn ex-ante analyses; de haalbaarheidsstudies zijn zwak en door een gebrek aan opvolging of evaluatie worden uit ervaringen geen lessen getrokken voor toekomstige selectieprocessen voor projecten.

FINEXPO is doeltreffend in de zin dat het de verwachte resultaten levert: "goederen en aanverwante diensten van Belgische oorsprong worden geleverd aan ontwikkelingslanden die in aanmerking komen voor gebonden hulp, evenals aan MOL". FINEXPO verleende voor 231 miljoen euro steun aan 108 contracten, voor een totaalprojectbedrag van 776 miljoen euro (of een vermenigvuldigingscoëfficiënt van 3,37). Omdat er geen enkele doelstelling werd bepaald, is er echter geen referentiewaarde om die prestaties mee te vergelijken. De aanpak van FINEXPO heeft geleid tot een concentratie van leningen en bonificaties die moeilijk kan worden beschouwd als een optimaal gebruik van het instrument. Over een periode van 10 jaar hebben 38 bedrijven FINEXPO-steun ontvangen; vijf daarvan kregen 52% van het toegekende budget, en de tien belangrijkste ontvangende bedrijven ontvingen 70%.

FINEXPO heeft een impact op de buitenlandse handel en op het aanknopen van zakelijke banden. Dit betekent echter niet dat de handelsbetrekkingen minder duurzaam zouden zijn zonder de steun van FINEXPO. FINEXPO heeft een katalytisch effect gehad op de financieringsmogelijkheden van minstens drie bedrijven. Steun door de publieke sector heeft immers een positieve impact op het krediet dat banken willen verlenen aan bedrijven voor hun projecten.

3.2. Projecten die mee worden gefinancierd door FINEXPO

3.2.1. Relevantie

De projecten zijn relevant voor ontwikkelingssamenwerking in de mate waarin ze beantwoorden aan lokale verzoeken en behoeften. Ze richten zich op minstens twee van de verwachte resultaten van FINEXPO: "toename van het aantal sociale infrastructures" en "een beter gebruik van de basisinfrastructures". Lokale partners worden betrokken bij zowel het ontwerp als de uitvoering van de projecten. Toch is er weinig of geen coördinatie met de andere actoren die actief zijn in ontwikkelingssamenwerking (zelfs op het niveau "belgo-belge"). Daarom kan een aanzienlijk deel van de projecten weliswaar als relevant worden beschouwd als individuele interventie, maar niet als onderdeel van welke consistente strategie dan ook.

De analyse per sector van de uitgevoerde projecten toont aan dat er een sterke concentratie is op stedelijk openbaar vervoer. Ongeveer 35% van het budget van FINEXPO voor de periode 1997-2008 ging naar de financiering van de verkoop van bussen. Nog eens 8% werd toegekend aan de markt van stedelijk vervoer. Omwille van die concentratie kan men dus vraagtekens stellen bij de optimalisering in de toewijzing van middelen.

Op het niveau van de buitenlandse handel kunnen de meeste projecten worden beschouwd als relevant omdat ze een meerwaarde opleveren in België. Bovendien zou in veel gevallen het ontvangende bedrijf niet zijn toegetreden tot de markt zonder de steun van concessionele financieringen. Toch concentreert het budget van FINEXPO zich op slechts vier sectoren, en op een beperkt aantal relatief grote en exportgerichte bedrijven. Het ontbreken van formele "concurrentie" tussen projectvoorstellen houdt in dat de voorkeur niet wordt gegeven aan bedrijven die steun door FINEXPO het hardst nodig hebben om te kunnen exporteren, en ook niet aan de bedrijven met het grootste potentieel.

3.2.2. Doeltreffendheid

Het FINEXPO comité weet niet in hoeverre de projecten die het financiert ook doeltreffend zijn. De veldbezoeken leverden wisselende resultaten op als het gaat om het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen, terwijl de duurzaamheid van de effecten veelal niet gewaarborgd is.

De meest doeltreffende bijdrage van FINEXPO voor exportbevordering is het openstellen van markten voor Belgische bedrijven die zij niet zouden hebben betreden zonder de financiering aan concessionele voorwaarden. Maar ook al wordt FINEXPO gebruikt als een belangrijke partner om toegang te krijgen tot dergelijke markten, toch kan het niet worden beschouwd als een katalytisch instrument dat Belgische bedrijven in staat stelt om die markten te penetreren en daardoor hun activiteiten uit te breiden. De handelsbetrekkingen blijken niet duurzaam te zijn zonder steun van FINEXPO.

Omdat het comité geen systeem voor monitoring en evaluatie heeft ontwikkeld, kan het ook geen lessen trekken uit de potentiële successen van projecten.

3.2.3. Doelmatigheid

Het secretariaat van FINEXPO beschikt noch over de instrumenten, noch over de informatie om de efficiëntie van de geëxporteerde diensten en goederen naar behoren te kunnen beoordelen. Aan de kandidaat-bedrijven wordt niet gevraagd om bewijzen te leveren van de concurrentiepositie van hun diensten, zolang hun prijzen overeenstemmen met de internationale prijsniveaus. Prijsopdrijving door bedrijven die niet onderworpen zijn aan concurrentie blijkt echter geen groot probleem door de controlemechanismen (zoals prijsstudies geval per geval voor de leningen van staat tot staat) en door kwantiteit- en kwaliteitsbeoordeling in sommige van de ontvangende landen. Daartegenover zijn de technische

oplossingen die door de bedrijven worden aangedragen heel wat moeilijker te controleren of te betwisten indien ze te duur lijken. Aanbesteding zou het vergelijken van die technische oplossingen mogelijk maken. In de praktijk concurreert de meerderheid (70%) van de bedrijven die steun krijgen van FINEXPO in feite met elkaar. Deze bedrijven staan dus wel onder druk om efficiënte technische oplossingen aan te dragen, voor zover de concurrentie zuiver is.

3.2.4. Duurzaamheid

De potentiële duurzaamheid van een project wordt door FINEXPO in hoofdzaak beoordeeld in termen van technische duurzaamheid.

Conclusies

C1. FINEXPO werkt zonder verwijzing naar een expliciet beleidskader omdat:

- België geen specifiek beleid voor buitenlandse handel heeft en
- het Belgisch ontwikkelingsbeleid niet van toepassing is op FINEXPO.

FINEXPO heeft dit gebrek aan beleidsoriëntatie niet gecompenseerd door een interne strategie of door prioriteiten of procedureregels op te stellen. Het enige richtkader (dat overigens verplichtend is) is dus dat van de OESO Arrangement. Het algemeen principe van FINEXPO is dat de steun verondersteld wordt bij te dragen tot de export en tot de handel. Maar het is onmogelijk te beoordelen of een individuele aanvraag voor steun relevant is voor de Belgische economie of voor de export, omdat het ontbreekt aan een operationele beschrijving van wat wordt beschouwd als "belang voor de export en handel" (geen drempels, geen normen, geen definities).

C2. De algemene doeltreffendheid van FINEXPO wordt beperkt door de volgende factoren:

- Omdat doeltreffendheid door de OESO wordt gedefinieerd als de mate waarin de doelstellingen van de ontwikkelingsactie werden bereikt, of waarin men bezig is die te bereiken, rekening houdend met het relatief belang, vormt de afwezigheid van duidelijk omschreven doelstellingen een hindernis voor de beoordeling van de doeltreffendheid van FINEXPO.
- De relevantie van projecten vanuit het oogpunt van ontwikkeling wordt meestal uitsluitend beschouwd op basis van verklaringen van het bedrijf of verantwoord door het officieel verzoek van de regering. In heel wat gevallen waren de haalbaarheidsstudies (indien die werden gemaakt) niet onafhankelijk van de bedrijven die de projecten uitvoerden en waren ze van ontoereikende kwaliteit. Dit heeft negatieve gevolgen gehad voor de relevantie in termen van ontwikkeling, doeltreffendheid en efficiëntie van het project, en soms voor het internationaal imago van België.
- De relevantie van projecten als bijdrage tot de bevordering van de export werd geëvalueerd door de FOD Economische zaken. Die evaluatie wordt over het algemeen niet bevestigd door specifieke studies of uitdrukkelijke criteria;
- Het beperkt budget van het programma;
- De doeltreffendheid van individuele projecten is ongelijk, zoals de veldmissies in Ghana en Vietnam hebben aangetoond. Er werd geen enkel monitoringsysteem opgezet, noch door het secretariaat van FINEXPO, noch door de Belgische ontwikkelingssamenwerking.
- Met een gemiddelde van drie interventies per land, interventies die bovendien niet altijd met elkaar verband houden, mag men niet

verwachten dat FINEXPO een invloed heeft op de ontwikkelingsdoelstellingen;

- FINEXPO mag dan al hebben bijgedragen tot het aanknopen van nieuwe banden tussen Belgische leveranciers en ontvangende agentschappen, die banden monden zelden uit in duurzame relaties of op een openstelling van de markten los van bijkomende steun van FINEXPO;
- Het secretariaat van FINEXPO beschikt niet over voldoende financiële middelen en stimulansen om de activiteiten op dit gebied te evalueren. Hierdoor kan het zich ook geen idee vormen over de doeltreffendheid van het programma, en dus ook de toekenning van de middelen niet verbeteren;
- Ondanks de relatief grote ervaring van FINEXPO op dit gebied, mist het secretariaat gegevenslussen en processen om kennis bijeen te brengen. Dat zou FINEXPO de mogelijkheid bieden om lessen te trekken uit zijn ervaringen, zodat de selectiecriteria kunnen worden aangepast en de algemene doeltreffendheid van de verrichtingen van FINEXPO op een hoger niveau kan komen.

C3. In dit kader van beleidsvacuüm, wordt FINEXPO toch efficiënt beheerd dankzij flexibele werkprocedures en een goede verstandhouding tussen het FINEXPO comité en een beperkt aantal begunstigde bedrijven.

C4. De diensten die FINEXPO aanbiedt, zijn gemakkelijk toegankelijk. Toch werden tot op vandaag weinig inspanningen gedaan om de "zichtbaarheid" van het programma te verbeteren, zowel in België als in de ontvangende landen die in aanmerking komen.

Voornaamste aanbevelingen

5.1. Een intern beleidskader ontwikkelen

Het comité zou het tekort aan externe oriëntatie moeten compenseren door een eigen "**mission statement**" op te stellen. Dit zou de doelstellingen en rol van het instrument moeten formuleren. Bij de "mission statement" zou een document moeten worden gevoegd dat een beschrijving geeft van de institutionele kenmerken van FINEXPO, de rol en activiteiten van zijn verschillende organen en het budget. Een jaarlijks te herziene strategie zou moeten duidelijk maken hoe het comité voornemens is haar missie uit te voeren.

5.2. De doeltreffendheid verbeteren

- De **selectie van projecten** zou moeten gebeuren volgens nauwkeurige criteria (op te nemen in de mission statement). Die zouden gedeelde en gepubliceerde **indicatoren** moeten omvatten. In de partnerlanden van de Belgische ontwikkelingssamenwerking zouden FINEXPO en ontwikkelingssamenwerking op zoek moeten gaan naar **synergieën**.

- Het niveau van de selectie versterken door strengere criteria toe te passen, houdt in dat FINEXPO meer aanvragen zou moeten krijgen om zo de kwaliteit van de projecten te verbeteren dankzij een selectie (relevantie en doeltreffendheid van de projecten). Die aanvragen zouden afkomstig moeten zijn van meer bedrijven om te vermijden dat het grootste deel van de middelen wordt aangewend om een klein aantal bedrijven te steunen die vrijwel voortdurend steun ontvangen. Vanuit dat oogpunt wordt de **verbetering van de zichtbaarheid van FINEXPO** in België en in de ontvangende landen bijgevolg een prioriteit. FINEXPO moet een aantrekkelijk instrument worden dat past in het kader van een groter aantal strategieën voor marktontwikkeling voor de Belgische bedrijven.

- Om de nauwkeurigheid van de beslissingen van het comité en bijgevolg de doeltreffendheid van het instrument FINEXPO te verbeteren, zou FINEXPO meer feedback van ervaringen op het terrein moeten krijgen en dus **een systeem voor monitoring en evaluatie** moeten oprichten. Dat zou meer bepaald kunnen gebeuren doordat leden van het comité het terrein zelf gaan bezoeken. Die bezoeken zouden een belangrijke rol kunnen spelen op drie niveaus: a) de leden van het comité meer sensibiliseren voor de gevolgen van de gefinancierde projecten; b) de dialoog met de plaatselijke autoriteiten verbeteren, in het bijzonder in die landen waar de Belgische ontwikkelingssamenwerking niet actief is; c) de zichtbaarheid van het instrument FINEXPO verbeteren. Ook zouden de ontvangende bedrijven activiteitenrapporten moeten opstellen en zouden kritieke performantiecriteriën moeten worden gekozen voordat financiële steun wordt goedgekeurd.

HOOFDSTUK 2. EVALUATIE VAN DE KWALITEIT VAN DE PRESTATIES VAN BTC 2010

1. Verantwoording

In 2010 heeft de vierde evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van de Belgische Technische Coöperatie (BTC) plaats gevonden, zoals bepaald in het artikel 17 van het derde beheerscontract tussen de Staat en BTC. Voor deze evaluatie is opnieuw gebruik gemaakt van het evaluatiekader dat in 2009 verfijnd is en de klassieke OESO-DAC criteria combineerde met een aantal procesgerichte criteria. In het kader van deze evaluatie is tevens het initiatief genomen om een studie uit te voeren van de eerste drie beheerscontracten om tot aanbevelingen te komen voor het vierde beheerscontract dat ten laatste op 1 januari 2012 van kracht moet worden. Deze studie is apart gepubliceerd en overgemaakt aan de Minister, BTC en DGD ter voorbereiding van de onderhandelingen voor het vierde beheerscontract.

Aanpak

In de methodologie van de evaluatie is zo goed als niets aangepast in vergelijking met het evaluatiekader dat in 2009 gebruikt is. De combinatie van de OESO-DAC evaluatiecriteria (relevantie, doeltreffendheid/impact, efficiëntie, duurzaamheid) en drie procesgerichte evaluatievragen over de formulering, de opvolging en de evaluatie, en de strategische sturing door BTC, gaf voldoening en is bijgevolg niet aangepast. Een belangrijk verschil ten opzichte van 2009 was echter het staal van geëvalueerde projecten dat volledig bestond uit projecten die onder het derde beheerscontract tot stand waren gekomen. Dat betekent dat de vaststellingen vaak een veel hogere actualiteitswaarde hebben dan bij de vorige evaluaties aangezien het om recente, nog in uitvoering zijnde projecten gaat. Bovendien laat het staal toe te zoeken naar tendensen ten opzichte van de vaststellingen uit de vorige evaluaties, waar oudere projecten geëvalueerd zijn. Aangezien het derde beheerscontract een aantal veranderingen bevat die bedoeld zijn om tegemoet te komen aan problemen uit de vorige twee beheerscontracten, was het belangrijk om te kunnen vaststellen of er op die vlakken al dan niet verbeteringen opgetreden zijn. Tegelijkertijd heeft de keuze voor een staal met recente projecten voor gevolg dat er heel weinig over doeltreffendheid/impact of duurzaamheid kan gezegd worden.

Voornaamste vaststellingen en conclusies

3.1. Analyse van de evaluatiecriteria

Op het vlak van **relevantie** is het globale plaatje onmiskenbaar positief. De Belgische projecten slagen er steeds beter in te beantwoorden aan de noden van het partnerland en de begunstigen. Waar vroeger soms nog projecten buiten de officiële strategieën konden opgezet worden, zijn alle projecten nu geïntegreerd in het indicatief samenwerkingsprogramma met het partnerland. Wat nog voor verbetering vatbaar is, is de analyse van de doelgroepen en van hun behoeften zodat de interventie duidelijk op de behoeften gemeten is en haar prioriteiten afgebakend kunnen worden.

Zoals eerder aangehaald is het in 2010 moeilijk gebleken om vaststellingen te maken over de **doeltreffendheid** en de **impact** van de projecten aangezien het in zo goed als alle gevallen om projecten in uitvoering ging. Niettemin kon vastgesteld worden dat alle projecten over kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren beschikken die gebruikt kunnen worden om de vooruitgang te meten. Er is duidelijk een inspanning gemaakt om resultaten meetbaar te maken. Op basis van de vooruitgang die in de evaluatie kon vastgesteld worden, leek er trouwens weinig twijfel over te bestaan dat de onmiddellijke resultaten (outputs) van de geëvalueerde projecten bereikt zouden worden.

Wat de **efficiëntie** van de projecten betreft was de meest in het oog springende vaststelling dat de grote meerderheid ervan vertraging oploopt in de beginfase. Deze vertragingen zijn meestal van organisatorische aard, zoals problemen bij het recruterende van een technische assistent, etc. Ook de keuze van de uitvoeringsmodaliteit speelt hier een rol, met name door toepassing van de procedures van het partnerland. Zoals in het verleden echter al vastgesteld is, blijken de technische assistenten competente en hardwerkende professionelen te zijn, die door hun persoonlijke inzet vaak het verschil kunnen maken. Over de relatie input/output, de klassieke definitie van efficiëntie, kon tijdens de evaluatie niet veel gezegd worden aangezien de output in de meeste gevallen nog niet bereikt was.

Hoewel de **duurzaamheid** niet ex-post kon vastgesteld worden, konden toch een aantal vaststellingen gemaakt worden over het globale kader. De beslissing om met de indicatieve samenwerkingsprogramma's voor 12 jaar aanwezig te blijven in eenzelfde sector werd positief beoordeeld. Dit creëert namelijk een stabiel kader waarin er merkbaar minder risico is dat een investering plotseling een andere oriëntatie krijgt. Ook het feit dat er meer en meer binnen de structuren van een partnerministerie gewerkt wordt, zorgt ervoor dat de politieke en beleidsmatige duurzaamheid beter gegarandeerd is. Er kan echter een verschil waargenomen worden tussen duurzaamheid op het centraal niveau en duurzaamheid op het lokale niveau, waar de capaciteit van de partnerstructuren vaak lager ligt dan op het centrale niveau. Het klassieke probleem van de toekomstige beschikbaarheid van (door het project gevormd) personeel ligt hier mee aan de basis. Op het vlak van de financiële duurzaamheid was het eerder zorgwekkend te zien dat er weinig projecten waren waar er een duidelijke strategie was om middelen te voorzien voor het verder functioneren na het einde van het project. Vooral in sociale sectoren was dit probleem zichtbaar. In andere sectoren waren de resultaten beter in de projecten waar er een centraal ownership was in combinatie met bijdragen van de begunstigden.

3.2. Analyse van de processen

Het **formuleringsproces** heeft in het derde beheerscontract een aantal veranderingen ondergaan, waardoor de verantwoordelijkheid voor de formulering voornamelijk bij BTC is komen te liggen. Daartegenover staat een Comité voor Kwaliteitscontrole waarin DGD de formuleringsdossiers van BTC beoordeelt. Ondanks de veranderingen, blijft dat formuleringsproces voor problemen zorgen. Het wordt in de eerste plaats door het partnerland als iets "Belgisch" gezien. De partners worden wel geconsulteerd, maar BTC maakt de uiteindelijke beslissingen. Omwille van gebrek aan tijd op het terrein tijdens de formuleringsmissies gaat de institutionele analyse vaak niet ver genoeg. Die analyse wordt dan ook vaak naar de aanvangsfase van het eigenlijke project verschoven waardoor opnieuw vertragingen optreden in de uitvoering. In de formuleringsdossiers wordt bovendien te weinig aandacht besteed aan de risicoanalyse en aan de maatregelen die genomen moeten worden om de risico's te beperken. Het comité dat in het derde beheerscontract gecreëerd is om de

kwaliteit van de formuleringssdossiers te controleren, slaagde er overigens nauwelijks in om deze zwakheden te identificeren en recht te trekken. De controle door dit comité gaat over de conformiteit van het dossier met de instructies en is geen echte kwaliteitscontrole. Tenslotte blijken nog steeds problemen te bestaan met de kwaliteit van de logische kaders van de projecten, het centrale instrument dat gebruikt wordt om een project te plannen. Deze problemen hebben onder meer te maken met de probleemanalyse en met de bepaling van de specifieke doelstelling (wat de interventie wil bereiken)

Toch konden ook een aantal positieve elementen vastgesteld worden. Er wordt bijvoorbeeld een inspanning geleverd om de voornaamste stakeholders te consulteren. De formuleringen sluiten bovendien goed aan bij de identificaties, die door het partnerland en DGD gebeuren. Daar waar afgeweken wordt van de keuzes van de identificatie, wordt er op transparante manier aangegeven waarom dat het geval is.

Voor de **strategische sturing en supervisie** scoort een lichte meerderheid van de projecten voldoende of goed. Er is echter duidelijk gebleken dat er geen klaarheid is over wie (DGD of BTC) de strategische sturing moet opnemen : de attaché (DGD) of de lokale vertegenwoordiger (BTC) op het terrein, of de dossierbeheerders (DGD/BTC) in Brussel. Daarnaast zijn er structuren die ook voor strategische sturing gebruikt kunnen worden, zoals de gemengde commissie, het partnercomité of de gemengde lokale overlegstructuren (GLOS), maar daarvoor onvoldoende gebruikt worden. De GLOS wordt in de meerderheid van de projecten gebruikt als een gelegenheid om administratieve en financiële zaken te regelen. In sommige projecten wordt deze leemte opgevuld met ad hoc structuren waar wel over zaken van meer strategisch belang gepraat kan worden met de verschillende partners.

Tenslotte is gebleken dat er voor **monitoring en evaluatie** een stap vooruit gezet is ten opzichte van het verleden. In alle onderzochte projecten werd minstens de basis gelegd voor de uitwerking en toepassing van resultaatgerichte monitoringsystemen, ondermeer door de uitwerking van baselines. Hoewel op de kwaliteit van deze baselines en de onderliggende logische kaders heel wat kan worden aangemerkt, is er een goed potentieel aanwezig voor adequate monitoring. De uitdaging bestaat er nu in om in de toekomst daadwerkelijk gebruik te maken van de monitoringgegevens voor de verbetering van de kwaliteit van de projectuitvoering en voor het leerproces op projectniveau en daarboven.

Voor naamste aanbevelingen

Hieronder worden enkele van aanbevelingen gegeven die beschreven worden in het evaluatierapport. Er is voor gekozen om voornamelijk de strategische aanbevelingen te hernemen aangezien de operationele aanbevelingen vaak afgeleid kunnen worden uit de vaststellingen hierboven. Voor een overzicht van alle aanbevelingen verwijzen we u graag naar het evaluatierapport.

4.1. Relevantie

Hoewel de relevantie op het projectniveau goed is, ontbreekt vaak de band tussen de keuze van projecten en uitvoeringsmodaliteiten enerzijds en de globale situatie van het partnerland anderzijds. De strategische kaders per land die nu gebruikt worden laten nog niet toe om de juiste keuzes te maken en de expertise die hiervoor nodig is lijkt te ontbreken in de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Daarom wordt aanbevolen meer in te zetten op het operationaliseren van de strategische kaders zodat de keuze van projecten en uitvoeringsmodaliteiten beter aansluit bij de realiteit van het partnerland. Hierbij wordt ook aanbevolen om tegelijkertijd de administratieve en financiële

procedures aan te passen aan de institutionele capaciteit van het land. Het uitwerken, of het herwaarderen, van landenstrategieën zou volgens de evaluatoren een stap in de goede richting zijn.

4.2. Interventiecycle

Tijdens de evaluatie is meermaals gebleken dat de projectcyclus nog vaak gericht is op DGD en BTC en dat de discussies bijgevolg vaak tussen Belgische actoren gevoerd worden. Hoewel België de Verklaring van Parijs ondertekend heeft, moet er nog veel veranderen aan de Belgische interventiecyclus om hem te laten aansluiten aan de principes van afstemming, harmonisering en wederzijdse rekenschap. De indicatieve samenwerkingsprogramma's (ISP's) die het strategische kader vormen per land, zouden een programmatorische aanpak moeten volgen waarin de fases vereenvoudigd zouden kunnen worden. De relevantie van een aparte identificatie (DGD en partnerland) en formulering (BTC) wordt in vraag gesteld. In plaats van projecten meerdere jaren na het opstellen van een ISP te identificeren en te formuleren, zou er één fase in de voorbereiding van een ISP voorzien kunnen worden waarin alle projecten per sector geformuleerd worden.

4.3. Resultaatgericht beheer

Er zijn inspanningen geleverd om betere indicatoren te maken en baselines te maken in de projecten. Deze initiatieven zijn echter heel projectgericht. De evaluatoren bevelen daarom aan om resultaatgericht beheer te doen aansluiten bij de strategische kaders per land en om te evolueren naar een inclusieve aanpak waarin gestreefd wordt naar een integratie van de opvolging van de projecten in het strategisch beheer van het partnerland. Het Belgische systeem laat dit echter niet toe aangezien de eisen in Brussel op het vlak van administratief en financieel beheer heel strikt zijn en veel middelen opeisen om aan de regels te voldoen. Dit gaat ten koste van de inhoudelijke kwaliteit en efficiëntie tijdens de projectvoorbereiding en -uitvoering. Daarom pleit men ervoor de procedures aan te passen zodat een resultaatgerichte aanpak een gezamenlijke inspanning kan worden van de Belgische ontwikkelingsactoren samen met het partnerland en er gestreefd kan worden naar een strategische opvolging met de instrumenten van het partnerland.

4.4. Strategische sturing

De strategische sturing en supervisie is de zwakste schakel in de huidige Belgische praktijken. De onduidelijkheid over wie wat moet doen leidt ertoe dat de structuren die bestaan meestal niet voor strategische sturing gebruikt worden. Er wordt bijgevolg opgeroepen om meer klaarheid te scheppen tussen de strategische verantwoordelijkheden van DGD enerzijds en BTC anderzijds, en naar complementariteit te streven met de partnerstructuren. Deze onduidelijkheid bestaat op het terrein op het vlak van de sectoriële en thematische dialoog met de partnerstructuren, waar de attachés in principe de leiding hebben. De expertise die hiervoor nodig is, ontbreekt hen echter vaak of bevindt zich bij BTC. Daarom wordt er aanbevolen om duidelijke richtlijnen te maken over wie wat moet doen op welk niveau, en op basis daarvan ook te investeren in de thematische en sectoriële expertise die hiervoor nodig is.

4.5. Technische assistentie

De kwaliteit van de technische assistenten wordt niet in twijfel getrokken. Er wordt echter wel vastgesteld dat de rol van de technische assistenten aan het veranderen is. De technische assistent krijgt meer en meer een begeleidende rol ter ondersteuning van de capaciteitsversterking bij een partnerland en moet daarvoor vaak op een hoger, meer strategisch niveau werken. Daarom wordt aangeraden om richtlijnen voor de inzet van technische assistentie te creëren die rekening houden met de veranderende realiteit. Daarnaast wordt er ook

aanbevolen om de doeltreffendheid van technische assistentie beter te gaan opvolgen, aangezien dat op dit moment heel weinig en/of ongecoördineerd gebeurt.

HOOFDSTUK 3. STUDIE VAN DE BEHEERSCONTRACTEN TUSSEN DE BELGISCHE STAAT EN DE BELGISCHE TECHNISCHE COÖPERATIE

Met het evaluatiemateriaal dat we tijdens vier opeenvolgende evaluaties van de prestaties van BTC verzameld hadden, beschikten we op de Dienst Bijzondere Evaluatie over informatie die we ter beschikking van de onderhandelaars van het 4de beheerscontract tussen de Staat en BTC willen stellen. We hebben dan ook een aparte studie over de beheerscontracten laten maken.

Om deze studie stevig te onderbouwen, is er een vergelijkende documentstudie gedaan en zijn er twee buitenlandse donoren bezocht (Zweden en het Groothertogdom Luxemburg). Daarnaast zijn er ook een aantal andere donoren via documentstudie onderzocht en werden ze tijdens telefonische interviews geraadpleegd. Uiteraard is er ook gebruik gemaakt van de vaststellingen uit de vorige evaluaties van de kwaliteit van de prestaties van BTC. Het is echter belangrijk op te merken dat het kader waarin deze studie is uitgevoerd, niet het ideale kader was aangezien hiervoor een bredere kijk op de directe bilaterale samenwerking nodig was. Om de druk op de bilaterale samenwerking echter niet nogmaals te verhogen door een aparte volwaardige evaluatie te organiseren, is er beslist om gebruik te maken van de opportuniteit die de evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC bood. Dit document heeft bijgevolg het karakter van een studie, eerder dan een evaluatie.

1. Voornaamste vaststellingen en conclusies

In deze studie is niet alleen gekeken naar de beheerscontracten, maar ook naar de prestaties van de projecten die in de voorgaande evaluaties gemeten zijn. Op basis daarvan kan gesteld worden dat er een positieve evolutie geweest is, die zich voornamelijk uit in de relevantie van de projecten. Die wordt beter naarmate er meer aansluiting gezocht is bij de internationale context. De Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft zich vrij goed aan die context weten aan te passen, bijvoorbeeld door het aantal sectoren per partnerland te beperken, het streven naar een programmatische benadering, en het werken met nieuwe hulpmodaliteiten zoals budgetsteun en nationale uitvoering. Ook procesmatig zijn er verbeteringen vast te stellen, zoals het terugbrengen van de doorlooptijden van de verschillende projectfasen, de samenwerking met de partnerlanden en een verbetering van de monitoring.

Toch zijn er ook een aantal knelpunten waarover iedereen het eens lijkt te zijn. Zo is het financieel-administratieve beheer zwaar en werkt het aanpassingen aan nieuwe ontwikkelingen tegen. De controle, die voornamelijk ex-ante gebeurt, belemmert de decentralisatie van de ontwikkelingssamenwerking waarvan de evaluatie van de Verklaring van Parijs zegt dat het een belangrijke drijver is voor effectieve hulp. Bovendien versterkt de ex-ante controle de inputcultuur ten koste van een resultaatgerichte cultuur. Andere knelpunten zijn het feit dat de Staat niet in de Raad van Bestuur van BTC vertegenwoordigd is en het gebrek aan flexibiliteit bij het bepalen van de beheerskosten van BTC. Hierdoor wordt het budget opgemaakt op basis van een jaarlijkse activiteitenplanning en niet van te behalen resultaten.

Over andere problemen is meer onenigheid. Daar waar één strekking vindt dat de verantwoordelijkheid van BTC beperkt moet blijven tot de uitvoering van de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, vinden anderen dat er meer flexibiliteit moet bestaan om wisselwerking toe te laten tussen BTC en DGD op het vlak van de sectorale en thematische expertise en op het vlak van de voorbereiding van de indicatieve samenwerkingsprogramma's. DGD heeft namelijk behoefte aan sectorale en thematische expertise van BTC om de beleids- en sectordialoog te voeren.

De rol van de beheerscontracten hierin is niet altijd goed te duiden, maar er is een duidelijke evolutie geweest om meer verantwoordelijkheid te geven aan BTC, voornamelijk in het derde beheerscontract. Dit heeft bij sommigen de verschillen in mening over de afbakening van de verantwoordelijkheid van BTC doen opflakkeren. Tot hoever de verantwoordelijkheid van BTC mag gaan, daarop kan de studie of de evaluatie geen antwoord bieden. Wel is duidelijk dat er nog steeds verschillende gebieden van samenwerking zijn, zoals bepaald in het derde beheerscontract, waarover veel ontevredenheid of onduidelijkheid bestaat :

- De appreciatienota die door BTC gemaakt wordt bij de voorbereiding van een nieuw indicatief samenwerkingsprogramma is geen éénduidig succes gebleken. Hoewel het nuttig lijkt om BTC bij de voorbereiding van een nieuw ISP te betrekken, zouden de appreciatienota's niet altijd van goede kwaliteit zijn. Er is echter nergens beschreven aan welke eisen een dergelijke nota (die in het beheerscontract als een evaluatie beschreven staat) moet voldoen. Daarnaast heeft BTC ook niet in alle landen voldoende tijd en middelen voor deze appreciatienota's.
- De kwaliteit van de ISP's lijkt nog vatbaar voor verbeteringen. Vooral de institutionele analyses en de risicoanalyses verdienen beter uitgewerkt te worden. Het zijn namelijk deze analyses die ondermeer aan de basis moeten liggen van een beargumenteerde keuze voor hulp- en uitvoeringsmodaliteiten.
- De verkorting en vereenvoudiging van de identificatiefase blijkt problematisch te zijn in de praktijk. De identificatiefiches zijn niet altijd van voldoende kwaliteit, wat ook samenhangt met het vorige punt over de kwaliteit van de ISP's en de onderliggende analyses.
- De overgang tussen identificatie en formulering is nog steeds problematisch en hier wordt de gewenste doorlooptijd overschreden. Hieruit blijkt duidelijk dat de strikte scheiding van verantwoordelijkheden – het partnerland is verantwoordelijk voor de identificatie en BTC voor de formulering - in de praktijk niet goed werkt.
- Het comité voor kwaliteitscontrole van de formuleringsproducten heeft niet altijd gefunctioneerd zoals de bedoeling was en droeg daarom niet bij tot verbetering van de kwaliteit van de formuleringen. De controle was namelijk meer gebaseerd op de conformiteit dan op de kwaliteit.
- Onder het derde beheerscontract namen de attachés niet langer deel aan de overlegstructuren op projectniveau (GLOS). Dit heeft er in bepaalde gevallen toe geleid dat de informatie niet gemakkelijk tot bij de attachés kwam. Hieruit is gebleken dat de zeer noodzakelijke informatiedoorstroming tussen BTC en DGD niet goed geregeld is, alhoewel er vaak ad hoc overlegstructuren gecreëerd zijn om aan dit euvel verhelpen.

Voornaamste aanbevelingen

In het rapport wordt het 3e beheerscontract artikel per artikel besproken met aanbevelingen voor aanpassing of verbetering. Wij gaan hier niet in detail op in, maar beperken ons tot enkele algemene aanbevelingen.

De opeenvolgende beheerscontracten (1 tot 3) hebben de rollen van DGD, respectievelijk BTC steeds verder uit elkaar laten groeien. Deze aanpak heeft ertoe geleid dat er nog steeds een sterk wij/zij-gevoel bestaat. In de toekomst zal de beleidscyclus opnieuw gedefinieerd moeten worden vanuit een globale visie waarin het partnerland, DGD en BTC als partners samen werken. Hiervoor zou het wenselijk zijn dat de Wet ter oprichting van BTC en de Wet op de Internationale Samenwerking aangepast worden. In het verleden is echter al gebleken dat ook in de beheerscontracten veel aangepast kan worden.

Op het vlak van de beleidscyclus wordt ervoor gepleit om voor elk land een aparte landenstrategie te maken waarin in grote lijnen bepaald wordt wat de positie van België moet zijn in de sectoren waarin men actief is, maar waarin men ook een grondige analyse maakt van de instellingen van het partnerland en van de specifieke risico's (bvb corruptie) en hoe men daarmee zal omgaan. Deze landenstrategieën kunnen de basis vormen voor een vernieuwde vorm van ISP waarin de aparte identificatie en formulering tot één fase samengebracht worden met een duidelijke rol voor het partnerland. Door de projecten meteen bij het opstellen van het ISP te formuleren wordt er verwacht dat er meer interne coherentie bereikt wordt en dat de projecten beter aansluiten op de sectorstrategieën van het partnerland.

Op vlak van resultaatgericht beheer is gebleken dat het moeilijk is om de theorie om te zetten in praktijk. Ook het derde beheerscontract is heel procesmatig geschreven en stelt nergens doelstellingen voorop die behaald moeten worden. Het is duidelijk dat er in het vierde beheerscontract stappen gezet zullen moeten worden naar meer resultaatgerichtheid. Het voorbeeld van Australië kan hierin inspirerend werken. In Australië worden jaarlijks Key Performance Indicators (KPI's) vooropgesteld op landenniveau die extern gecontroleerd worden. Voor de Belgische situatie zouden de KPI's aan de vernieuwde vorm van ISP's gekoppeld kunnen worden. De KPI's kunnen ook voor processen van BTC opgesteld worden. Zo kunnen bijvoorbeeld de formuleringsprocessen en -producten, de rol van BTC in de strategische sturing, de monitoring van de interventies en de evaluatie ervan aan KPI's gemeten worden.

In het vierde beheerscontract dient tevens een onderscheid gemaakt te worden tussen het leerproces door BTC en het aspect rekenschap afleggen over behaalde resultaten. Nu is het zo dat BTC tussentijdse evaluaties en eindevaluaties organiseert. De tussentijdse evaluaties zijn nuttig om te kunnen bijsturen en laten toe om lessen te trekken. Wat de eindevaluaties betreft zijn de evaluatoren echter van mening dat het niet aan BTC is om deze te organiseren, aangezien BTC hierin te veel betrokken partij is. Andere opties moeten hiervoor bekeken worden, zoals een eindevaluatie onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het partnerland, DGD en BTC.

Bij het opnieuw bekijken van de beleidscyclus moet ook de discussie over decentralisatie op tafel komen. De beperkte mate van decentralisatie van de Belgische Coöperatie staat aansluiting bij de internationale context in de weg. Er zijn in het verleden meerdere studies uitgevoerd naar de mogelijkheid van decentralisatie en delegatie van taken naar de ambassades en BTC-landkantoren. Er zijn weliswaar problemen met financiële decentralisatie, maar meer beslissingsbevoegdheden aan het terrein toekennen is wel mogelijk. In de praktijk is er tot op heden echter nog weinig veranderd. Voorbeelden van andere landen geven aan dat zowel decentralisatie als verdergaande samenwerking

zowel tussen de hoofdzetels als op het terrein via gezamenlijke kantoren en/of gezamenlijke landenteams positief kan uitwerken en past bij de afspraken om partnerlanden meer verantwoordelijkheden te laten nemen.

Tenslotte dient het aspect kennisontwikkeling vanuit een gezamenlijk perspectief bekeken te worden. Door de snel evoluerende context is het nodig om vormingen te organiseren over nuttige nieuwe praktijken. Eerder dan deze apart te doen (DGD en BTC), zou het nuttiger zijn niet alleen om vormingen gezamenlijk te organiseren, maar ook een echt gezamenlijk kennisontwikkelingsplan op te stellen dat gebaseerd is op de aanwezige en ontbrekende capaciteit in beide organisaties.

HOOFDSTUK 4. CONFLICTPREVENTIE EN VREDESOPBOUW IN OOST-CONGO

1. Situering

De steun van donoren voor conflictpreventie en vredesopbouw (CPPB) initiatieven is een relatief recent fenomeen waar steeds meer middelen van ontwikkelingssamenwerking naartoe vloeien. Samen met deze stijgende trend in middelen steeg ook de vraag naar evaluatie van deze initiatieven die een aanpak vereisen die verschillend is van klassieke ontwikkelingsprojecten. Om aan deze vraag te voldoen werd door het OESO-DAC een leidraad voor de evaluatie van CPPB initiatieven ontwikkeld, de vrucht van een samenwerking tussen het Netwerk voor evaluatie van de ontwikkelingssamenwerking (Evalnet) en het International Network on Conflict and Fragility (INCAF). Gedurende de periode 2008 – 2010 werd deze leidraad getest en gebruikt bij evaluaties in verschillende conflictsituaties zoals Haïti, Sri Lanka, Zuid-Soedan en het Oosten van de DRC.

Onder leiding van de Dienst Bijzondere Evaluatie werd een gezamenlijke evaluatie opgestart over de steun aan conflictpreventie en vredesopbouw in Oost-Congo, meer bepaald in Zuid-Kivu, Noord-Kivu en Ituri over de periode 2002 - het jaar van het vredesakkoord van Sun City- tot 2010. Deze periode bleek tijdens de uitvoering van de evaluatie te ambitieus. De evaluatoren hebben zich toegespitst op de periode vanaf 2006 tot heden. De andere deelnemers aan de evaluatie waren Canada, Duitsland, Groot-Brittannië, Japan, Nederland, UNDP, UNICEF, UNIFEM, UNFPA en OHCHR.

Het doel van deze evaluatie was de relevantie en de resultaten van het beleid en de interventies van de deelnemende donoren en multilaterale agentschappen in dit domein te onderzoeken. Wat draagt bij aan conflictpreventie en vredesopbouw in Oost-Congo, wat niet en waarom? Om hierop te antwoorden kregen de evaluatoren vragen mee die geïnspireerd waren op de klassieke DAC-criteria, namelijk relevantie, effectiviteit, efficiëntie, duurzaamheid en impact aangevuld met (donor) coördinatie en (beleids-) coherentie.

Aanpak

Bij het begin van de evaluatie kregen de evaluatoren een databank ter beschikking gesteld met daarin een heel divers staal van 350 interventies uit de portefeuilles van de deelnemende donoren. In dat staal waren er interventies waarvan de doelstelling rechtstreeks gericht was op vredesopbouw zoals ontwapeningsprogramma's maar ook humanitaire hulpinterventies waarvan het effect op vredesopbouw vrij indirect was. Alles evalueren was geen optie. Daarom werd de breedte van de evaluatie teruggebracht tot vijf relevante thema's. Voor elk thema werd het effect van een tiental projecten op het conflict onderzocht.

De verfijning gebeurde niet lukraak maar werd gebaseerd op een studie van de strategieën van de verschillende donoren en een conflictanalyse. De thema's waarop de evaluatie zich gericht heeft zijn:

- Humanitaire hulp en seksueel geweld
- Justitie
- Veiligheidssector en demobilisatie

- Mijntontginning
- Capaciteitsversterking

Binnen deze thema's werden op basis van de conflictanalyse ook conflict- en vredesversnellers geïdentificeerd; dit zijn niet meteen de historische oorzaken van het conflict, maar factoren die het conflict kunnen aanwakkeren indien ze niet of slecht aangepakt worden, maar eveneens kunnen bijdragen aan een verzachting van het conflict wanneer ze voldoende aandacht krijgen.

Volgende conflict- en vredesversnellers werden geïdentificeerd:

- De capaciteit en legitimiteit van de Staat, in het bijzonder in rurale gebieden. Dit uit zich in het ontbreken van dienstverlening inzake veiligheid, justitie, gezondheid en onderwijs, een onregelmatige uitbetaling van salarissen, een ontoereikende infrastructuur en een verpersoonlijking van de macht.
- Onopgeloste conflicten rondom grondeigendom gelinkt aan demografische bewegingen door het veelvuldige geweld en de toegang tot natuurlijke rijkdommen. Er zijn geen mechanismen die over deze geschillen kunnen beslissen, het grondeigendomsrecht is ondoorzichtig en eigendomstitels onbestaande.
- Veiligheidsproblemen door het continue oprijzen van nieuwe gewapende groeperingen ten gevolge van lokale dynamieken. Vredesverdragen stimuleren soms ongewild het (opnieuw) ontstaan van gewapende groeperingen, de demobilisatie en herintegratie van milities loopt vertraagd en gewapende groeperingen zijn enorm gefragmenteerd.
- Het ontstaan van officieuze parallelle structuren voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen, in het bijzonder de controle over de inkomsten uit de mijnbouw door smokkelaars, gewapende groepen en criminele netwerken.

De evaluatie heeft conclusies geformuleerd binnen elk thema en daarboven ook meer algemene conclusies en aanbevelingen voor het geheel van het beleid en de interventies van de internationale gemeenschap in Oost-Congo. De conclusies worden hieronder ook op deze manier gepresenteerd.

Conclusies per thema

3.1. Humanitaire hulp en de strijd tegen seksueel geweld

De conflictversneller die binnen dit thema specifieke aandacht krijgt is de zwakheid van de Staat, waardoor humanitaire agentschappen de rol van de Staat overnemen in de dienstverlening aan de bevolking.

De interventies die zich richten op het verlichten van het lijden van de bevolking ten gevolge van het conflict zijn vaak erg effectief maar ze hebben geen aandacht voor conflictpreventie en vredesopbouw. Ze zijn niet conflictgevoelig, waardoor hun impact op het conflict drastisch verkleint en zelf negatief kan zijn. Zo gaan in de strijd tegen seksueel geweld alle middelen naar de opvang van de slachtoffers en is er amper aandacht voor de voorkoming van seksueel geweld, bijvoorbeeld door een betere bewustmaking van mannen en gemeenschappen.

De hulpverlening wordt uitgevoerd via de tussenkomst van een hele reeks organisaties die de taken steeds verder uitbesteden. Deze waterval aan

uitbestedingen van contracten is weinig efficiënt en maakt een strategische aanpak bijzonder moeilijk door de vele financieringskanalen en een zeer beperkte feedback over de resultaten. Bovendien wordt de lokale overheid door substitutie buitenspel gezet en zijn de capaciteiten van de overheid op het einde van de rit eerder verzwakt dan versterkt.

3.2. Justitie

Binnen het thema justitie kreeg het grondeigendomsrecht en het beheer ervan een specifieke aandacht als conflictversneller. Tijdens de conflictanalyse kwam het grondeigendomsrecht naar boven als een belangrijke conflictfactor die vaak door de donoren genegeerd wordt.

In de DRC hebben ernstige schendingen van de mensenrechten geleid tot een cultuur van straffeloosheid, die op zijn beurt de conflicten binnen de bevolking verergert en het vertrouwen in de gerechtelijke instanties doet verdwijnen.

De donoren hebben zich ingezet bij de heropbouw van de justitiële sector in het Oosten van de DRC op een steeds meer gecoördineerde wijze maar zonder veel strategische reflectie en met eerder bescheiden middelen. De lokale rechtsinstellingen worden weinig bij dat proces betrokken waardoor de toe-eigening zwak blijft en de verwezenlijkingen niet worden overgenomen wanneer de interventies aflopen.

Binnen de projecten ter ondersteuning van de justitie is er weinig belangstelling voor de lacunes in het grondbeheer en het eigendomsrecht, nochtans een belangrijke conflict- of vredesversneller.

3.3 Veiligheidssector en demobilisatie

De evaluatie gaf binnen deze sector een bijzondere aandacht aan de invloed van financiële stimuli (zoals premies voor ontwapening) op de relatie tussen gewapende personen en de burgerbevolking.

De DDR (désarmement, démobilisation, réintégration) en RSS (réforme du secteur de la sécurité) is een prioriteit voor de donoren, en krijgt in verhouding tot andere CPPB sectoren relatief veel fondsen, maar heeft nog meer fondsen nodig. De DDR is nog niet afgerond en in de RSS is nog een lange weg af te leggen. Er is ook nood aan een meer globale aanpak: tot vandaag hebben de donoren zich te veel beperkt tot het ondersteunen van een aaneenschakeling van korte termijn projecten, die bedacht zijn als noodhulp zonder lange termijnplanning.

De interventies zijn succesvol geweest in het verbreken van de band tussen aan de ene kant gewapende personen, uit het leger of gewapende groeperingen, en aan de andere kant etnische en economische belangen die achter het conflict schuilgaan. De interventies worden ondersteund door stevige uitvoeringsmechanismen, onder andere van de EU en de VN. De politieke risico's en gevoeligheden verbonden aan interventies met betrekking tot ontwapening, demobilisatie en herintegratie en in de hervorming van de veiligheidssector werden behendig beheerst.

Een tekortkoming is echter dat de interventies vooral steunen op technische oplossingen, bv de verdeling van kits bij ontwapening, en weinig aandacht hebben voor menselijke en culturele aspecten. Een belangrijke doelgroep, de families van militairen en hun preciaire situatie krijgt geen steun. De ondersteuning van deze sector zou baat hebben bij een grondige analyse van lokale politieke en economische belangen.

3.4. Mijnontginning

De conflictversneller is het bestaan van een criminele economie in de schaduw van een dominerende informele economie in Oost-Congo.

De mijnsector wordt door analisten in het centrum van het conflict geplaatst, als belangrijkste bron van financiering voor gewapende groepen. Ondanks het belang van deze sector heeft het tot 2007 – 2008 geduurd vooraleer donoren zich in deze sector gewaagd hebben. Vandaag hechten de donoren en de overheid vooral belang aan transparantie en een verantwoordelijk beheer van de mijnen. De coördinatie staat nog niet op punt met risico's op overlapping van interventies tot gevolg.

Een fout die waarnemers vaak maken, is dat ze geen onderscheid maken tussen een criminele sector en een informele sector en de hele sector gecriminaliseerd wordt, met contraproductieve embargo's tot gevolg die potentiële betrouwbare investeerders afschrikken.

Een belangrijke groep begunstigen die meer aandacht verdient zijn de artisanale mijnwerkers en de lokale gemeenschappen in de ontginningszones en de socio-economische omstandigheden waarin ze werken en leven.

Onmisbaar voor vooruitgang in de mijnsector is de regionale dimensie van de handel in natuurlijke rijkdommen, nl de betrokkenheid van de buurlanden die de illegale ontginning kunnen aanmoedigen of integendeel afremmen, onder meer door regionale samenwerking.

3.5. Capaciteitsversterking

De belangrijkste conflictversneller is de zwakheid, of zelfs de afwezigheid van de Staat in grote delen van het oosten van Congo. Een verbetering van lokale partnerschappen met de plaatselijke overheid kan een positieve impact op de vrede met zich meebrengen.

De ondersteuning voor capaciteitsversterking is mager en verstoken van een goede conceptuele basis. De relatie met de lokale overheden is er eerder een van wantrouwen. De relatie wordt gewoon vermeden of wordt herleid tot enkele punctuele interventies zonder uitzicht op institutionele verandering. In het beste geval komt capaciteitsversterking niet verder dan korte opleidingen of materiële steun, een gemaksoplossing. Om moeilijke maar belangrijke zaken zoals corruptie wordt een bocht gemaakt.

Algemene Conclusies

Het beleid van de donoren inzake conflictpreventie is onvoldoende ontwikkeld. De strategieën van de donoren berusten te weinig op conflictanalyse en zijn daardoor te weinig gericht op factoren die het conflict of de vrede kunnen versnellen, met als gevolg dat het CPPB beleid vaag is. Als gevolg hiervan stellen de donoren zich eerder passief op en richten ze zich op ontvangen projectvoorstellen en interessant ogende organisaties die zich aandienen. De leemtes die de gebrekkige conflictanalyse laat in de CPPB strategieën worden ingevuld door operationele instrumenten zoals humanitaire hulp die zich eerder richt op de gevolgen van het geweld dan op de oorzaken ervan en de capaciteiten van de Staat nog verder dreigt te verzwakken door substitutie.

Voor de coördinatie van de hulp op het gebied van CPPB is er geen forum beschikbaar en de belangrijkste bestaande strategie, het "International Security and Stabilisation Support Strategy" krijgt weinig aandacht. Tevens worden

prioritaire actiegebieden zoals de mijnbouwsector en de conflicten met betrekking tot landeigendom nauwelijks aangepakt.

Hoewel donoren zich niet afkeren van hulp voor conflictpreventie en vredesopbouw, zit het beleid verstrikt in een veelheid aan strategische kaders, beslissingsniveaus, politieke initiatieven, financieringsbronnen, beleidslijnen en complexe projectconstructies die voor een groot deel ver van de realiteit in Kinshasa plaatsvinden met als resultaat een versnippering van de inspanningen.

De belangrijkste reden voor het falen van interventies die zich richten op vrede in het oosten van Congo is de ernstige zwakheid van de Staat en de onbekwaamheid van de internationale samenwerkingsagentschappen om een nieuwe relatie uit te denken die rekening houdt met die zwakke Staat.

Aangezien het zo goed als onmogelijk is om de internationale hulp af te lijnen op de strategieën van de Staat, steunt conflictpreventie en vredesopbouw op een projectaanpak. Een belangrijke hinderpaal is de afstand die bestaat tussen de donoren en de lokale realiteit, die niet wordt opgelost door deze aanpak. Integendeel, projecten werken pas goed wanneer ze lokaal kunnen verankerd worden, wat hier zelden het geval is, met als gevolg vaak zwakke resultaten, bijvoorbeeld in de heropbouw van staatsstructuren.

Algemene aanbevelingen

De aanbevelingen worden samengebracht onder drie belangrijke clusters:

- conflictanalyse als basis voor de programmering,
- herverdeling van de steun om de vijf voornaamste conflictversnellers effectief aan te pakken
- een nieuwe relatie met de Congolese overheid.

5.1. Donoren moeten hun programmering van de CPPB-hulp richten op conflict/vredesversnellers, geïdentificeerd op basis van conflictanalyse.

Indien de internationale gemeenschap werkelijk belang hecht aan conflictpreventie en vredesopbouw in het oosten van Congo, moeten de conflict/vredesversnellers continu geanalyseerd worden, zoals de conflicten rondom grondbezit, de activiteiten van gewapende groepen en de sociaal economische werk- en levensomstandigheden rondom de mijnen. Deze analyses hebben een zekere kost maar zullen op het einde van rit kostenbesparend zijn. Meer specifieke aanbevelingen zijn:

- Financiering moet voorzien worden om de conflictgevoeligheid van alle interventies te analyseren, ook van die die zich niet rechtstreeks richten op het conflict. Binnen de echte CPPB interventies moeten de objectieven zich richten op conflictversnellers.
- Een corps van adviseurs zou in staat moeten zijn conflictanalyses te maken en die om te zetten in prioriteiten voor de programmering. Dat corps zou ook moeten bekwaam zijn om de positieve en negatieve effecten van interventies op het conflict op te volgen en te analyseren.
- Sectoriële coördinatiegroepen van donoren moeten zich verzekeren van het bestaan van relevante analyses van de conflict-dynamieken en ervan gebruik maken voor de programmering (waarrond ze zich coördineren). Dit moet hen toelaten zich te richten op specifieke conflictfactoren binnen de sector waarop ze een invloed kunnen hebben.
- Van uitvoerende agentschappen moet vereist worden dat ze zich in hun rapportering en evaluaties richten op conflictpreventie of

vredesopbouw, hetzij als rechtstreekse impact van hun interventies hetzij als onrechtstreekse impact ervan.

- De voeling met de realiteit op het terrein moet verhogen door meer terreinbezoeken van de donoren (Kinshasa is ver weg van Oost-Congo) en door een hogere consultatie en betrokkenheid van de bevolking bij de interventies van de uitvoerende agentschappen.
- Men moet vermijden om een amalgaam te maken tussen interventies die zich richten op de gevolgen van het conflict en de interventies die zich richten op het voorkomen van conflict, waarbij de eerste soort soms ook negatieve effecten kan hebben op het conflict.

5.2. Meer evenwicht brengen in de hoeveelheid steun die sectoren krijgen en gezamenlijke interventies aanmoedigen.

- het ISSSS¹ moet het kader vormen voor alle gezamenlijk planning in functie van vredesopbouw.
- Het ontstaan van de Europese dienst voor extern optreden is een opportuniteit om meer reikwijdte te geven aan civiele missies en andere interventies die van nature gevoelig zijn.
- Sectoren zoals humanitaire hulp en de strijd tegen seksueel geweld moeten het onderwerp uitmaken van opvolging en evaluatie om hun effect op conflict/ vredesversnellers te meten.
- Interventies voor het lenigen van onrecht in de mijnbouwsector en alles wat raakt aan grondrechten moeten bijkomende steun krijgen.
- De organisaties die werken rond governance van natuurlijke rijkdommen moeten een onderscheid maken tussen een informele economie en een illegale economie en de coördinatie versterken rondom traceerinitiatieven en internationale standaarden met betrekking tot sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen.
- Organisaties die werken in de mijnbouwsector moeten toenadering en indien mogelijk overleg en coördinatie zoeken tot China en tot de multinationals die in deze sector geïnvesteerd hebben of wensen te investeren.

5.3. Een nieuwe relatie met de Congolese overheid aangaan en echte verbonden creëren op lokaal niveau.

- De relatie op zowel centraal als gedecentraliseerd niveau moet beter gedefinieerd worden en toelaten om innoverende vormen van samenwerking aan te gaan.
- Er moet meer financiering voorzien worden voor sectoren die bijdragen aan de formalisering van het reglementair kader voor de ontginning van natuurlijke rijkdommen.
- Er moet meer financiering komen voor projecten die zich richten op het verbeteren van de werkomstandigheden van artisanale mijnwerkers, evenals de levensomstandigheden van de families van soldaten.
- De financiering voor de strijd tegen de corruptie en voor het opzetten van integriteitssystemen moet verhogen.
- Expertise op het vlak van governance van natuurlijke rijkdommen moet geïdentificeerd en ontwikkeld worden evenals de steun voor de mensenrechten in de mijnbouwsector

¹ International Security and Stabilization Support Strategy (beschikbaar op <http://mdtf.undp.org/document/download/2845>)

- interventies die met zo weinig mogelijk tussenstations werken in de uitvoering en waarvan het beslissingsniveau op het terrein ligt in samenwerking met de lokale overheden moeten de voorkeur krijgen
- er moet ook voorkeur gegeven worden aan interventies die flexibel zijn in de uitvoering of die aan (nieuwe) omstandigheden aangepast kunnen worden
- Lokale NGO's ondersteunen die professionele en technische kaders opleiden en op lange termijn de lokale ontwikkeling kunnen verzekeren.
- Opvolging en evaluatie en lessen eruit trekken moet bevorderd worden
- Financieringsmodellen voor lokale overheden gebaseerd op prestaties is veelbelovend en verdient verdere aandacht.
- De beslissingsniveaus moeten gedecentraliseerd worden naar het terrein (minstens naar de provinciale hoofdsteden). Hierbij dienen de uitgaven voor personeel en uitrusting zoveel mogelijk beperkt te worden om te vermijden dat het verschil met de lokale autoriteiten te groot wordt.
- Bij het afsluiten van een project is het nuttig om aandacht te hebben voor de opleiding en bijscholing van personeel dat zal ontslagen worden.
- Bij interventies moeten uitvoeringsrisico's systematisch geïdentificeerd worden en vertaald worden in doelstellingen op het vlak van capaciteitsversterking.

Opvolging van de evaluatie

Het eindrapport van de evaluatie werd door het stuurcomité goedgekeurd tegelijkertijd met het schrijven van dit jaarrapport. Een management response is bijgevolg nog niet beschikbaar, maar zal besproken worden in het jaarrapport van 2011.

HOOFDSTUK 5. GEZAMENLIJKE EVALUATIE VAN DE VERKLARING VAN PARIJS OVER DE DOELTREFFENDHEID VAN DE HULP EN HET ACTIEAGENDA VAN ACCRA

1. Pro memorie over de Verklaring van Parijs

De Verklaring van Parijs is een beleidsagenda die in 2005 werd goedgekeurd door meer dan 100 donoren, multilaterale agentschappen en partnerlanden². Later hebben nog eens een vijftigtal actoren de Verklaring onderschreven.

Als men hierbij het actieagenda voegt dat in 2008 in Accra werd goedgekeurd, stelt men vast dat donoren en partners hun politieke gewicht in de schaal werpen om de toe-eigening van de hulp te verbeteren, hun partnerschappen te versterken en resultaten voor ontwikkeling te bereiken.

Zij definieert praktische engagementen (56) die draaien rond vijf principes die samenvatten wat de consensus is over doeltreffende hulp:

- a. Toe-eigening van de hulp door de partnerlanden;
- b. Afstemming van de strategieën, systemen en procedures van partners;
- c. Harmonisering van de acties van donoren;
- d. Resultaatgericht beheer;
- e. Wederzijdse verantwoordelijkheid.

Bij elk principe horen indicatoren voor opvolging. Bovendien integreert de Verklaring bepalingen voor een regelmatige opvolging en onafhankelijke evaluatie van de uitvoeringsmodaliteiten voor de verbintenissen. Dit hoofdstuk is gebaseerd op die evaluatie.

Met die principes en verbintenissen willen donoren en partners 11 operationele resultaten bereiken, die verderop worden onderzocht.

Het is belangrijk te begrijpen dat die resultaten geen ontwikkelingsresultaten zijn, maar gerelateerd zijn aan processen die een doeltreffende levering van de hulp moeten verzekeren.

Partners en donoren stellen allebei vast dat die eersten zich de hulp niet toe-eigenen en dat de hulp weinig of geen invloed heeft op de ontwikkeling van de meest achtergestelde groepen. In antwoord op die vaststelling, formuleren donoren en partners twee hypothesen.

Hypothese 1

Indien de donoren zich afstemmen op de prioriteiten en systemen van de partners,
en indien ze onderling harmoniseren,
En indien donoren en partners de hulp resultaatgericht beheren,

² In dit hoofdstuk staan de termen "donoren" en "agentschappen" voor de lidstaten van de DAC, de uitdrukkingen "partners" of "partnerlanden" verwijzen naar de ontwikkelingslanden.

En indien donoren en partners aan elkaar en aan hun parlementen en burgermaatschappijen rekenschap afleggen over de manier waarop ze de hulp hebben geleverd en beheerd,
Dan zullen de partners zich de hulp toe-eigenen.

Hypothese 2

Indien de hulp werd toegeëigend, zal ze ook bijdragen tot de ontwikkeling van de partnerlanden, ook ten gunste van de allerarmsten.

De Verklaring van Parijs kiest dus voor een erg pragmatische aanpak die gericht is op een goed beheer van de hulp maar die fundamentele ontwikkelingsvragen als mensenrechten, milieu, gelijkheid man-vrouw, veiligheid, regionale kwesties of solidariteit terzijde laat liggen.

Donoren en partners erkennen dat hulp slechts een van vele vormen van inbreng in het ontwikkelingsproces is.

Evaluatie van de Verklaring van Parijs

De evaluatie verliep in twee fasen:

- Fase 1 was bedoeld om te weten te komen of de verbintenissen die werden aangegaan bij de Verklaring van Parijs veranderingen hadden teweeg gebracht in de houding van donoren en partners om de doeltreffendheid van de levering van de hulp te verbeteren.
- Fase 2 was bedoeld om vast te stellen hoe de Verklaring van Parijs had bijgedragen aan de doeltreffendheid (van de levering) van de hulp en aan ontwikkeling.

De opzet van de evaluatie was een primeur voor het genre: net zoals de Verklaring van Parijs werd bekrachtigd door meer dan 100 donoren en partners (waar later nog een vijftigtal andere actoren bijkwamen), werd de evaluatie gezamenlijk gedaan door donoren en partners. Ze werd gezamenlijk geleid door een vertegenwoordiger van de donoren en een vertegenwoordiger van de partners die een klein permanent secretariaat ter beschikking hadden. Een internationale referentiegroep besprak de referentietermen en daarna de verschillende documenten die werden geproduceerd door de evaluatie. Hoewel België niet actief heeft deelgenomen aan die oefening, zijn de conclusies en aanbevelingen van dien aard dat ze het Belgische parlement en de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking kunnen interesseren.

2.1. Fase 1

In de eerste fase diende de evaluatie te antwoorden op de drie volgende vragen:

- Welke belangrijke trends of gebeurtenissen komen aan het licht bij de uitvoering van de Verklaring van Parijs?
- Wat zijn de belangrijkste factoren die de landen en hun partners voor ontwikkelingssamenwerking beïnvloeden ten opzichte van de uitvoering van de verbintenissen van de Verklaring van Parijs?
- Heeft de uitvoering tot nog toe toegelaten om vorderingen te maken in de zin van de vijf principes van de Verklaring (toe-eigening, afstemming, harmonisering, resultaatgericht beheer en wederzijdse verantwoordelijkheid)? Zo ja, hoe en waarom? Zo neen, waarom niet?

Fase 1 vond plaats in 2007-2008. Verschillende donoren en partners waren van oordeel dat er te weinig tijd verstreken was sinds de ondertekening van de Verklaring van Parijs in 2005 om dan al lering te trekken. België was bezig met de uitwerking van een actieplan om de Verklaring van Parijs uit te voeren en wenste niet deel te nemen aan de oefening.

2.1.1. Vaststellingen

Op het ogenblik dat de Verklaring van Parijs werd goedgekeurd in 2005, hadden bepaalde donoren en partners zich al verbonden tot een hervorming van hun hulp om de toe-eigening door de partners te bevorderen en bijgevolg de doeltreffendheid te verhogen.

De evaluatie stelt vast dat de principes van de Verklaring van Parijs de dialoog tussen donoren en partners hebben versterkt en gestructureerd. In heel wat landen werden raadplegingsmechanismen ingevoerd. Men ziet vooruitgang in de afstemming van de donoren op de strategieën van partners en in de harmonisering van donoren onderling.

Toch hebben de donoren over het algemeen moeite om de hindernissen weg te nemen die voorkomen dat het zwaartepunt van hun ontwikkelingssamenwerking in hun centrale zetel ligt en niet in het partnerland. In landen waar de Verklaring voornamelijk wordt aanzien als een technische stap en niet als een politiek engagement, is de wil om gedrag te veranderen en institutionele hindernissen te overstijgen over het algemeen zwak.

Vrijwel alle donoren blijven bij hun individuele eisen op fiduciair vlak en op het gebied van verantwoordelijkheid, met meer bepaald een zerotolerantie ten opzichte van corruptie. Die houding vormt een hinderpaal voor de erkenning en het beheer van de risico's inherent aan de samenwerkingsoefening, in het bijzonder die in verband met de toe-eigening van de hulp door de partnerlanden.

De helft van de donoren die deelnamen aan de evaluatie erkennen dat ze via hun hulpprogramma's nationale doelstellingen andere dan ontwikkeling nastreven (met name belangen van buitenlands, cultureel of commercieel beleid).

Tot slot staan vrijwel alle donoren onder druk om snel uit te betalen om "de middelen geïnvesteerd in ontwikkelingssamenwerking zo snel mogelijk rendabel te maken" en om "snel te bewegen".

Ook de partners verzetten zich tegen veranderingen. De meeste landen hebben dan wel een beleidskader (overigens vaak onafhankelijk van de Verklaring van Parijs), toch tonen ze niet veel enthousiasme om dat kader ook operationeel te maken, met name op het gedecentraliseerd niveau. Ze hebben het ook moeilijk om de inspanningen van de donoren te coördineren.

De evaluatie toont aan dat de hulp vaak "ondergeschikt" is: voor de meeste beleidsverantwoordelijken en kaderleden van de overheid zijn andere verantwoordelijkheden belangrijker dan het beheer van de hulp. Het klein aantal competente personeelsleden, vaak voorkomende wisselingen van personeel en druk op korte termijn beperken de capaciteiten die nodig zijn voor de taken in verband met de doeltreffendheid van de hulp.

De evaluatie stelt weinig veranderingen vast voor wat betreft de opvolging en evaluatie van de resultaten van de ontwikkelingssamenwerking en voor wat betreft de wederzijdse verantwoordelijkheid.

2.2. Fase 2

Fase 2 van de evaluatie gaat verder dan Fase 1 en gaat op zoek naar niet alleen veranderingen in gedrag maar naar resultaten van de Verklaring van Parijs op het vlak van doeltreffendheid van de levering van de hulp en de ontwikkeling. Ze draait rond de drie volgende vragen:

1. Welke factoren hebben de uitvoering van de hervormingen die werden aanbevolen door de Verklaring van Parijs gunstig beïnvloed of gehinderd en wat zijn er de gevolgen van?

2. Op welke manier is de doeltreffendheid van de hulp verbeterd, zoals de doelstelling was van de Verklaring?
3. Op welke manier hebben de verbeteringen van de doeltreffendheid van de hulp bijgedragen tot het behalen van duurzame resultaten op ontwikkelingsgebied?

De evaluatie legt het accent op het beleidskant van de Verklaring van Parijs. Schijnbaar gaat het om een technische verklaring die erop gericht is dat de internationale hulp om een doeltreffende wijze wordt geleverd, beheerd en gebruikt. De evaluatie stelt echter vast dat de Verklaring van Parijs in de eerste plaats een actieagenda is, bevestigd tijdens het Forum van Accra in 2008, dat slechts effect kan hebben indien het wordt gedragen door een stevige politieke wil vanwege de donoren om zich af te stemmen op de prioriteiten van de partners en vanwege de partners om aan de donoren de verzekering te bieden dat de hulp gezond wordt beheerd ten gunste van ontwikkeling.

2.2.1. Context

2.2.1.1. Voor de partners

De evaluatie toont aan dat er al lang voor 2005 een hervorming in de hulp aan de gang was. In landen waar de capaciteiten en processen voor verandering al gevestigd waren, hebben de veranderingen die nodig waren in het kader van de uitvoering van de Verklaring van Parijs slechts kleine aanpassingen vereist. Toch waren, in de meeste partnerlanden die hebben deelgenomen aan de evaluatie, de principes van de Verklaring van Parijs een onvoldoende stimulans om institutionele hervormingen door te voeren, met name in het beheer van de overheidsfinanciën. Andere dwingende omstandigheden, meer bepaald in verband met krediet en internationale handel of de gunning van overheidsopdrachten, hebben de gewenste hervormingen teweeggebracht. De partnerlanden en hun belangrijkste actoren zien het hervormingsprogramma als een antwoord op andere belangrijke behoeften dat alleen het beheer van de hulp. De evaluaties van de landen tonen aan dat de veranderingsprocessen wortel beginnen schieten. Dit wordt bewezen doordat de veranderingen behouden blijven, ondanks politieke en economische kenteringen.

2.2.1.2. Voor de donoren

In heel wat donorlanden heeft de financiële crisis het enthousiasme van het beleid om de principes van de Verklaring van Parijs uit te voeren, getemperd. De evaluatie toont aan dat de donoren sceptisch blijven, zelfs tegenover partnerlanden die hervormingen hebben doorgevoerd in het beheer van hun overheidsfinanciën, tegenover de vastgestelde risico's voor corruptie of tegenover fiduciaire risico's. De donoren hebben ook problemen om in hun administraties de organisatorische en taakveranderingen door te voeren die voortvloeien uit de uitvoering van een samenwerking gestuurd door de partners. Met name de decentralisering van de bevoegdheden en financiën blijft een grote hinderpaal.

2.2.2. Doeltreffendheid van de hulp

De evaluatie stelt vast dat de Verklaring van Parijs tot gevolg heeft gehad dat de transparantie van de hulp verbeterd is. Verschillende donoren gaan verbintenissen op lange termijn aan ten opzichte van de partners. De partners van hun kant leggen meer rekenschap af over het beheer en gebruik van de middelen. Indien we de huidige toestand vergelijken met die van een tiental jaar geleden, zien we duidelijk vooruitgang. In tegenstelling daarmee blijft de hulp buiten de Verklaring van Parijs heel wat minder transparant.

De Verklaring van Parijs zou tot gevolg moeten hebben gehad dat de « transactiekosten » van de hulp daalden. Die daling is niet vast te stellen. Integendeel zelfs, in bepaalde gevallen zien donoren die vormen van hulpprogramma's invoeren en tegelijk de hulp per project behouden, dat hun operationele kosten toenemen.

In de meeste landen is er een nationaal ontwikkelingsbeleid. Ook al is de Verklaring van Parijs niet de enige (of zelfs belangrijkste) motivatie geweest om dat beleid in te voeren, toch heeft ze er toe bijgedragen. Dat beleid heeft vaak een consultatieve en participatieve basis. De problemen in verband met de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid op gedecentraliseerd of sectoraal niveau, die werden vastgesteld in de loop van de eerste fase, zijn echter nog niet verdwenen.

Van de kant van de donoren wordt een inspanning gedaan om de programma's af te stemmen op de prioriteiten van de partner, tenminste wanneer het ontwikkelingsbeleid duidelijk is. De afstemming op de programmacyclusen van de partners is nog steeds onvoldoende. Bovendien gebruiken donoren liever niet de procedures van de partners. De afwezigheid bij de partners van prestatie metingen en -normen en verantwoording, meer bepaald op het vlak van overheidsfinanciën en -opdrachten, blijft voor heel wat donoren een hinderpaal bij de afstemming.

De donoren zijn nog steeds weinig actief om de capaciteiten van de overheid in de partnerlanden te versterken. Een bekende uitzondering is Benin, waar alle donoren, waaronder België, samen een actieplan uitvoeren om het beheer van de overheidsfinanciën te verbeteren.

Voor wat de harmonisering en rationalisering van de inspanningen betreft, wordt vooruitgang geboekt op het sectoraal en thematisch vlak, in het bijzonder door de invoering van gezamenlijke financieringsmechanismen. Toch is de hulp nog steeds sterk versnipperd. Overigens zijn het vooral de donoren die de werkverdeling stimuleren, meer dan de partners. De partners aarzelen om een kader voor werkverdeling op te leggen aan hun donoren.

De evaluatie stelt vast dat de procedures van de donoren eenvoudiger geworden zijn, in de mate dat ze zich meer engageren voor hulpprogramma's of vormen van gezamenlijke hulp. Hierdoor kunnen de partners de uitbetalingen van de hulp beter plannen en bekend maken en de voorziene termijnen respecteren. De voorzienbaarheid van de hulp is verbeterd, vooral dankzij meerjarige financieringskaders (gaande tot tienjarige akkoorden of, zoals voor België, verbintenissen voor drie termijnen van vier jaar met een permanentie in de gekozen sectoren). Toch is er hier een groot verschil van de ene donor tot de andere. Algemeen blijft de voorzienbaarheid van de uitbetalingen zwak.

Voor de meeste donoren blijft de hulp gecentraliseerd in de zetel van het agentschap. Bij slechts enkele donoren zijn het gezag (besluitname), de capaciteiten en de financieringen gedecentraliseerd. Toch stelt de evaluatie vast dat het hier om een belangrijk aspect voor de doeltreffendheid van de hulp gaat. Sinds de Verklaring van Parijs zijn er meer verbintenissen tot decentralisatie.

Voor wat de samenhang in het ontwikkelingsbeleid betreft, geeft de evaluatie geen te volgen voorbeeld aan. Het veelvoud aan belangen dat op het spel staat en de marginalisering van de ontwikkelingshulp onder de binnenlandse prioriteiten van de donoren vormen een belemmering voor die samenhang.

De partners op hun beurt blijven ruim in gebreke om strategieën te plannen en uit te voeren die gericht zijn op het behalen van ontwikkelingsresultaten. De inzameling van betrouwbare gegevens over de resultaten van de inspanningen tot ontwikkeling vordert slechts langzaam. Ook hier kampen de partners met beperkte capaciteiten, in het bijzonder op het gebied van menselijke middelen.

De wederzijdse verantwoordelijkheid van de donoren en partners tegenover hun parlement en de burgermaatschappij blijft onvoldoende. Aan de kant van de donoren maakt België deel uit van een kleine groep waar een verantwoording voor het parlement geïnstitutionaliseerd is. Aan de kant van de partners is de vooruitgang zwak.

De strijd tegen corruptie is een essentieel element in de Verklaring van Parijs. De evaluaties geven initiatieven aan op het vlak van de transparantie van de overheidsfinanciën en de strijd tegen corruptie, maar geen enkele meldt duidelijke resultaten. Een georganiseerde en volgehouden druk van de donoren kan een gunstig effect hebben op de autoriteiten in de partnerlanden om te zorgen voor meer transparantie en verantwoording tegenover hun parlement en burgermaatschappij.

2.2.3. Bijdrage aan de ontwikkeling

Voor wat betreft de bijdrage van de Verklaring van Parijs aan ontwikkeling, blijft de evaluatie in gebreke om een causaal verband met stevig effect vast te stellen. Met blijft dus in het domein van het hypothetische zoals aangegeven in het begin van dit hoofdstuk. Toch stelt de evaluatie in de gezondheidssector, die werd gekozen om de bijdrage van de Verklaring van Parijs aan ontwikkeling te meten, een grotere rol vast van het partnerland in het ontwerp en de uitvoering van de gezondheidsstrategie, meer transparantie in de financiering van de sector en meer overleg tussen donoren en partners en tussen donoren onderling.

Wij raken hier de limiet van wat een dergelijke evaluatie kan vaststellen.

De evaluatie beveelt de donoren aan om

- hun verbintenis om de partners te steunen bij de hervorming van het beheer van de hulp na te komen en voort te zetten, met inbegrip van de fragiele staten;
- te aanvaarden dat ontwikkelingssamenwerking een risicovolle activiteit is en hun aandeel op te nemen in een « gedeeld risicobeheer » ;
- de principes van de Verklaring van Parijs te bevorderen bij donoren buiten de DAC;
- de hervorming van de hulp voort te zetten in de zin van een responsabilisering van de partners, een rationalisering van de hulp en een decentralisering van de beslissingen en financieringen.

Zij beveelt de partners aan om

- het leiderschap van hun eigen ontwikkeling op zich te nemen;
- de meest hardnekkige uitdagingen op het vlak van armoede, uitsluiting en corruptie aan te gaan.

HOOFDSTUK 6. SEMINARIES OVER IMPACTEVALUATIE: PLAATS, MEERWAARDE EN COMPLEMENTARITEIT VAN KWANTITATIEVE EN KWALITATIEVE BENADERINGEN

1. Inleiding

In maart 2011 organiseerden de Dienst Bijzondere Evaluatie, het Vlaamse evaluatieplatform (VEP) en de Société Wallonne de l'Evaluation et de la Prospective (SWEP) - met de steun van de Belgische Technische Coöperatie (BTC) - een seminarie over impactanalyse, de plaats en de meerwaarde van kwalitatieve benaderingen. Dit seminarie was een vervolg op een seminarie van april 2010 over kwantitatieve impactmeting. Beide seminaries waren in het bijzonder bedoeld voor praktijkmensen van de evaluatie, opdrachtgevers voor evaluaties (ambtenaren, overheidsadviseurs), medewerkers van NGO's, academici en consultants.

Die twee ontmoetingen boden de deelnemers de mogelijkheid om enerzijds ideeën en ervaringen uit te wisselen en anderzijds om kennis te maken met nieuwe kwantitatieve en kwalitatieve benaderingen voor een beter begrip van de mogelijkheden en grenzen van impactevaluatie ³.

2. Kan men de impact van onze officiële ontwikkelingshulp onderzoeken?

Ondanks de miljarden dollars en euro's die elk jaar in de officiële ontwikkelingshulp worden geïnjecteerd, weten we nog maar weinig over de reële impact daarvan op de rechtstreekse begunstigden. Voor sommigen hebben vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking eerder teleurstellende resultaten op de lange termijn opgeleverd. Het publiek en de overheid drukken dus meer en meer de wens uit om te worden geïnformeerd over de impact van de hulp.

De evaluatoren worden voor een uitdaging gesteld: hoe kan men vaststellen of een strategie, programma of project de verwachte voordelen oplevert? Hoe kan men de algemene impact ervan op de bevolking meten? Hoe kan men te weten komen of de geproduceerde resultaten dat zijn dankzij een gegeven interventie? Wat zijn de rechtstreekse en onrechtstreekse effecten op lange termijn van een

³ Het programma en de presentaties zijn te vinden op de websites van het VEP en de SWEP: <http://www.evaluatieplatform.be/programma/20110330.htm> en <http://www.la-swep.be/page.php?name=seminaires>

programma op het welzijn van de allerarmsten? Is het mogelijk dat die gunstige effecten zich voortzetten?

Allemaal vragen waarop men alleen kan antwoorden door een impactevaluatie, een benadering die de resultaten van een tussenkomst meet door alle mogelijke andere factoren te elimineren.

Het vervelende is dat impactevaluaties duur kunnen zijn en vaak tijdrovend en technisch ingewikkeld zijn. Bovendien kunnen de resultaten politiek gevoelig liggen, vooral wanneer ze negatief zijn. Heel wat evaluaties krijgen ook kritiek omdat de resultaten te laat komen, niet op de juiste vragen antwoorden of niet werden uitgevoerd met voldoende analytische striktheid. Een bijkomende hindernis is vaak de beperkte beschikbaarheid en kwaliteit van de gegevens. Tot slot duurt het een tijd voordat de verwachte veranderingen en gevolgen merkbaar worden, vaak langer dan de duur van het project. Om die reden zijn de partners voor de uitvoering vaak terughoudend dat men de impact evalueert terwijl de tussenkomst nog bezig is. Ze menen dat in de mate waarin de langetermijneffecten van een structurele actie pas verschillende jaren na de voltooiing ervan kunnen worden begrepen, alleen een ex post evaluatie in staat is om te analyseren of de resultaten en behaalde effecten al dan niet als positief kunnen worden beschouwd.

Ondanks de hiervoor genoemde beperkingen en moeilijkheden, is het toch mogelijk om de impact te beoordelen op voorwaarde dat aangepaste en geschikte methodes worden gekozen. Dat is niet evident omdat op internationaal niveau de reflectie en het debat over de vergelijkende voordelen van de verschillende benaderingen en methodes voor impactmeting en -evaluatie nog aan de gang zijn⁴.

3. Benaderingen en methodes voor impactevaluatie⁵

Een aantal van de vragen die worden behandeld in een impactevaluatie zijn o.a.: hoe kan men aan een tussenkomst de veranderingen toeschrijven die de economische, sociale (en andere) omstandigheden van de begunstigde hebben beïnvloed, gewijzigd en verbeterd? Zijn de vastgestelde verbeteringen een direct resultaat van die tussenkomst of zouden ze in elk geval verkregen zijn?

Sommige onderzoekers geven de voorkeur aan een strikte evaluatie van het causaal verband door middel van kwantitatieve impactmetingen en geven er de voorkeur aan een beroep te doen op experimentele en quasi experimentele benaderingen. Zij menen dat om de methodologische nauwkeurigheid te verzekeren, een impactevaluatie de tegen-feitelijke gevolgen moet beoordelen, dat wil zeggen dat wat zou gebeurd zijn indien het project nooit had plaatsgevonden. Bijvoorbeeld, indien een onlangs gediplomeerde van een opleidingsprogramma voor werk een baan vindt, is dat dan het rechtstreeks resultaat van het programma of zou die persoon hoe dan ook werk hebben gevonden? Om de tegen-feitelijke vergelijking te bepalen is het nodig om het gevolg van de tussenkomsten te onderscheiden van andere factoren – een ietwat ingewikkelde opdracht. Dit gebeurt doorheen de vergelijking van controlegroepen (degenen die niet deelnemen aan een programma of daar de voordelen niet van genieten) met de doelgroepen (mensen die de tussenkomst ontvangen). Voor de aanhangers van die benadering, is de bepaling van de tegenfeitelijke vergelijking

⁴ Zo werden verschillende evaluatienetten en -verenigingen opgericht, zoals het Netwerk NONIE en de International Initiative for Impact Evaluation, opgericht om te bestuderen hoe impactevaluaties moeten worden gevoerd.

⁵ Evaluation de l'impact des projets de développement sur la pauvreté. Manuel à l'usage des praticiens, Judy L Baker. Wereldbank. 2000.

centraal in het ontwerp van de evaluatie. Die kan gebeuren volgens verschillende methodologieën, bijeengebracht in twee grote categorieën: de experimentele concepties (toevallig) en de quasi experimentele concepties (niet toevallig). Die zogenaamd kwantitatieve methodes werden voorgesteld en besproken op het seminarie in maart 2010.

Toch is het moeilijk om een onderscheid te maken tussen de impact van het programma en de tegenfeitelijke omstandigheden die beïnvloed kunnen zijn door externe of interne factoren (zoals een vertekening van de selectie en besmetting). Bovendien roepen die benaderingen bedenkingen op, in het bijzonder op ethisch vlak.

Andere deskundigen zijn van oordeel dat een impactevaluatie veeleer moet steunen op participatieve en kwalitatieve methodologieën. Aan de hand van die methodologieën kan de impact worden gemeten door te verwijzen naar kwalitatieve indicatoren, zoals de veranderingen die opgetreden zijn in gebieden als autonoom worden, waardigheid, de omstandigheden of het welzijn, of een verhoging van de deelname aan het gemeenschapsleven. De voordelen van de kwalitatieve benaderingen zijn dat ze flexibel zijn en kunnen zorgen voor een beter begrip van de percepties en prioriteiten van de partners en van de voorwaarden en processen die de impact van het programma hebben kunnen beïnvloeden. Tijdens het seminarie van april 2011 werden methodes van dit type voorgesteld en besproken: zo is de participatieve evaluatie van ontwikkelingssamenwerking (PADEV – Participatory Assessment of Development) een nieuwe benadering voor de analyse van de gevolgen en impact die werd ontwikkeld door enkele Nederlandse NGO's in samenwerking met de universiteit van Amsterdam. Op internationaal vlak werd de methode « Sensemaker of the Cognitive Edge » (Snowden, 2007) naar voren geschoven als een innoverende methodologie om, onder meer, een lijst te maken van de impact van de programma's die gericht zijn op een groot publiek in ingewikkelde situaties.

Meer en meer praktijkmensen en onderzoekers zijn het vandaag eens over de voordelen die een combinatie van beide benaderingen biedt. Rekening houdend met de diversiteit van het soort te evalueren programma's, de vragen van de evaluatie, de beschikbaarheid van gegevens, de kostprijs, de beperkingen in tijd en context, zal elke studie van een impactevaluatie verschillend zijn en een bepaalde combinatie van geschikte methodologieën vereisen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Bovendien menen sommige NGO's dat het nodig is om het perspectief van de actoren in te voeren in de impactevaluatie⁶.

4. Ervaring van de Dienst Bijzondere Evaluatie met impactevaluatie

De Dienst Bijzondere Evaluatie heeft evaluaties geproduceerd die, voor het merendeel gebruik hebben gemaakt van de vijf criteria van het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO⁷. Het criterium doeltreffendheid dient om in te schatten hoe de tussenkomsten, strategieën en het ontwikkelingsbeleid de vastgelegde resultaten bereiken. De analyse van de doeltreffendheid gaat in principe over alle resultaten, maar is veelal vooral gericht op de resultaten op korte en middellange termijn (specifieke doelstelling) en in mindere mate op de resultaten op lange termijn (de impact). Door de duurzaamheid te evalueren, hebben de evaluaties ook de voortzetting van de effecten op middellange en

⁶ Introduire la perspective d'acteurs dans l'appréciation d'impact. Agnès Lambert (IRAM). Hédia Hadjaj-Castro (COTA). 2008.

⁷ Relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie, duurzaamheid, impact.

lange termijn van de tussenkomsten behandeld. De impact wordt door de DAC ook vermeld als een van de evaluatiecriteria.

Toch hebben de voornoemde evaluaties niet voldoende en stevige gegevens geproduceerd over de impact van de geëvalueerde tussenkomsten en strategieën. Waarom? Ongetwijfeld omdat de kwaliteit van de evaluaties die de Dienst Bijzondere Evaluatie kan produceren grotendeels afhangt van de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de gegevens die worden gerapporteerd door de systemen voor opvolging en evaluaties van de partners voor de uitvoering. Maar dit systeem van opvolging en evaluatie hangt zelf af van een planning (ex ante evaluatie) van kwaliteit. Bovendien houdt evalueren van de impact in dat men specifieke methodologieën en instrumenten gebruikt die – zoals we al zagen – niet eenvoudig te beheersen zijn.

Een van de doelstellingen van de seminaries was dus om de kennis van de dienst over die benaderingen en methodes te versterken en uit te breiden.

5. Conclusies en vooruitzichten

In navolging van andere landen, vragen onze publieke opinie en ons parlement om een meer transparante communicatie over de impact en resultaten van de officiële ontwikkelingshulp. In zijn algemene beleidsnota over ontwikkelingssamenwerking (november 2009) benadrukt minister Charles Michel de behoefte voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking om te beschikken over een rapportering over resultaten. "Dit vereist verduidelijking van methodologische kwesties als attributie: in hoeverre kan de verbetering van een bepaalde situatie worden toegeschreven aan een project of programma van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, en in welke mate hebben andere factoren meegespeeld?".

Hij bevestigt er ook het belang voor de nieuwe Dienst Bijzondere Evaluatie om evaluaties te brengen over de resultaten van de tussenkomsten voor ontwikkeling die worden gefinancierd door België.

Het nieuwe koninklijk besluit van maart 2010 dat de Dienst Bijzondere Evaluatie hervormt, verduidelijkt dat een van de opdrachten ervan is om conclusies te trekken uit evaluaties en aanbevelingen te formuleren die optimaal bruikbaar zijn om het beleid betreffende ontwikkelingssamenwerking te verbeteren of bij te sturen. Impactevaluaties zijn een van de instrumenten om getuigen en bewijzende gegevens te leveren met als bedoeling de besluitnemers te helpen om beslissingen te nemen met meer kennis van zaken.

Om te antwoorden aan haar verplichtingen van rekenschap afleggen en steun voor de besluitvorming van het beleid moet de Dienst Bijzondere Evaluatie haar capaciteiten en haar praktijken rond impactevaluatie versterken. Hiertoe heeft het beslist om in 2011 een ex post evaluatie op te stellen van vier projecten van gouvernementele bilaterale hulp in vier partnerlanden.

De evaluatie zal de geplande impact nagaan die werd verkregen door de vier tussenkomsten. Ze zal onverwachte gevolgen identificeren en beoordelen en de duurzaamheid van de voordelen van de tussenkomsten waarderen. De evaluatieresultaten moeten ook opheldering brengen over de verschillende gebruikte methodologieën om de impact te beoordelen, evenals over de sterke en zwakke punten en vergelijkende voordelen daarvan (en van hun combinatie) naargelang de context.

DEEL II
MANAGEMENT RESPONSES EN
COMMENTAAR DIENST BIJZONDERE
EVALUATIE

1. EVALUATIE FINEXPO

1. Management response van het FINEXPO Comité

De Directeur-generaal Bilaterale Zaken en het Secretariaat van Finexpo danken de dienst Bijzondere Evaluatie voor de evaluatie van de instrumenten van Finexpo en geeft hierbij de Management Response.

Er dient wel op gewezen worden dat in de *Nota De Wever* de regionalisering van Finexpo voorzien is. Deze management response is dan ook onder voorbehoud van behoud van Finexpo als federale materie.

Wij kunnen ons vinden in een groot aantal van de aanbevelingen. Zo zijn we akkoord met het schrijven van een mission statement die voor het grote publiek beschikbaar moet zijn. In deze mission statement zal dan een uitleg komen over de instrumenten en de werking ervan. De mission statement zal ook criteria vastleggen die gebruikt zullen worden om projecten te selecteren.

Wij zijn ook akkoord met het feit dat er meer feasibility studies nodig zijn om de projecten beter te analyseren op hun toegevoegde waarde voor de Belgische economie, de ontwikkelingsrelevantie voor het ontwikkelingsland en de prioriteit van het project.

Bij een aantal aanbevelingen worden kanttekeningen geplaatst. De volledige reacties op de aanbevelingen worden weergegeven in de tabel hieronder.

Met een aantal andere kritieken van de evaluatoren is management echter niet akkoord.

Zo wordt gezegd dat de relevantie van de projecten voor export niet wordt gesubstantieerd door studies of criteria. Dit is niet waar, de relevantie voor de export wordt wel onderzocht maar de documenten hiervan worden bewaard in de documenten van de vertegenwoordiger van de FOD Economie en niet in de documenten van het Secretariaat Finexpo. Dit werd trouwens herhaaldelijke keren gezegd aan de evaluatoren tijdens de vergaderingen met de stuurgroep.

De evaluatoren zijn van mening dat er te weinig interventies per land zijn om echt impact te hebben en zouden het aantal landen waarvoor hulp kan worden gevraagd liever beperkt zien. Echter er zijn nu al te weinig projecten die effectief ondertekend en gerealiseerd worden voor het beschikbare budget. Als je het aantal landen gaat beperken dan gaat Finexpo nog minder projecten kunnen realiseren. Daarenboven stelt de Inspecteur van Financiën, verbonden aan de Thesaurie, nu reeds vragen bij de eventuele risico's van een te sterke concentratie van bvb. Staatsleningen op bepaalde landen. Zo heeft de Inspecteur van Financiën, in elk geval in het kader van de lopende zaken, een voorlopige stop ingevoerd op dossiers ten gunste van Ghana.

Ook wordt gezegd dat het feit dat Finexpo en de bedrijven moeten overeenkomen over beperkingen van het budget bewijst dat het budget onvoldoende is. Dit is echter niet altijd het geval. Bij nieuwe, kleine bedrijven wordt er soms eerst een kleiner project gedaan om te zien of ze in staat zijn het tot een goed einde te brengen.

In het rapport staat ook dat er maar in een bepaald aantal gevallen correspondentie was met ambassade en Wereldbank. Voor elk project wordt er echter wel een advies gevraagd aan de ambassade, maar het is wel zo dat dat advies niet telkens in het papieren dossier zat maar in het elektronisch archief.

(26.11.2010)

Management response FINEXPO								
Aanbevelingen	Budgetverhoging nodig (ja of nee)	Aanvaarding Management door			Commentaar bij de aanbeveling	Te ondernemen actie		
		Aanvaard	Gedeeltelijk aanvaard	Verwerpen		Actie	Timing	Verantwoordelijke dienst
Aanbeveling 1 Budget verhogen	Nee			X	Het budget wordt momenteel niet opgebruikt. Het lijkt ons dan ook onlogisch om een budgetverhoging te vragen.			
Aanbeveling 2 Het gebrek aan een extern beleidskader zou moeten gecompenseerd worden via de formulering van een eigen mission statement.	Nee	X			Akkoord met het schrijven van een mission statement met daarin het doel en de doelstellingen van het instrument, de leden van Finexpo, het budget en de strategie die elk jaar gereviseerd moet worden en die uitlegt hoe het Comité zijn missie zal uitvoeren.	Schrijven van een mission statement	Begin 2011	Secretariaat Finexpo + ondd + FOD Economie
Aanbeveling 3 mission statement en bijlagen dienen als een manier om projecten te selecteren: volgende criteria: - OESO arrangement nakomen - Doel en doelstellingen	Ja	X			Akkoord met criteria 1, 2 en 4. Criteria 3 zal ervan afhangen of er een budget komt voor feasibility studies. Dit budget werd aangevraagd in het begrotingsvoorstel voor 2011 maar aangezien er nog geen regering is, is er ook nog geen akkoord. Ook zou Finexpo zich het recht willen behouden om te bepalen hoe uitgebreid de feasibility studie moet zijn. Voor repeat orders of gelijkaardige projecten is	Budgetartikel en budget voor studies werd reeds aangevraagd. Onderhandelen met BTC over een kaderovereenkomst voor de studies	Begin 2011	Secretariaat Finexpo + ondd + FOD Economie

<p>van finexpo nakomen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kwaliteit van de feasibility studie - Repeat orders of niet 					<p>een minder uitgebreide studie nodig dan voor geheel nieuwe projecten. Bedrijven moeten een prefeasibility studie leveren. Er zal dan gekeken worden of deze volstaat of dat er een bijkomende studie nodig is. De BTC zou de geprivilegieerde partner zijn om de feasibility studies te doen maar de conclusies zouden wel in dialoog tussen BTC en het Secretariaat Finexpo moeten overeen gekomen worden.</p>			
<p>Aanbeveling 4 Aanbeveling: synergie ontwikkelen met DGD en BTC in partnerlanden</p>	Nee		X		<p>Het lijkt ons moeilijk synergie te ontwikkelen met projecten van DGD en BTC omdat zij werken in andere sectoren. Wij zouden eerder spreken van complementariteit met die projecten.</p>			
<p>Aanbeveling 5 Finexpo moet meer aanvragen krijgen van bedrijven om zo een strengere selectie te kunnen doen en projecten met meer kwaliteit te kunnen kiezen. Er moeten meer bedrijven</p>	Nee	X			<p>Akkoord met het verhogen van de zichtbaarheid maar het aantal bedrijven in België dat beroep kan doen op de instrumenten van Finexpo is niet oneindig groot. Er zullen bv. geen 100 nieuwe bedrijven meer bijkomen. Echt kleine bedrijven doen niet aan verre export of hebben te kleine projecten. Er zijn ook maar een aantal sectoren en landen waarvoor</p>	Zichtbaarheid verhogen door informatiesessies. Samenwerking met de regio's vergroten.	Begin 2011	Secretariaat Finexpo + ondd + regio's

aanvragen doen dus moet de zichtbaarheid van Finexpo verhogen. Ook de regio's en ambassades moeten meehelpen aan de promotie van de instrumenten van Finexpo				hulp mag gegeven worden. De samenwerking met de regio's kan verhoogd worden. Recent is dit in een aantal projecten reeds het geval maar de samenwerking kan nog verbeterd worden. Er zou ook kunnen voorzien worden in een verplichting voor het bedrijf en/of de locale partner om een zekere publiciteit over de oorsprong van de financiering te geven. Er moet ook nagedacht worden over een systeem dat de concurrentie tussen bedrijven laat toenemen maar op zo'n manier dat vermeden wordt dat het eerste bedrijf kosten maakt (vb. marktstudies,..) en anderen niet omdat ze later het project overnemen.			
Aanbeveling 6 Aangroeien van de kennis en ervaring via meer feedback over de projecten via voortgangsrapporten van firma's en monitoring-en evaluatiemissies	Ja	X		Akkoord met deze aanbeveling. Meer feedback is inderdaad belangrijk. Een optie is om in de brief met voorwaarden die bedrijven moeten ondertekenen te zetten dat ze zich engageren om om de zoveel tijd een voortgangsrapport op te sturen. Voor sommige projecten kan dit dan uitgebreid worden met een	Verandering aanvraagformulier voor hulp. Brieven van ambassades en bedrijven.	Begin 2011	Secretariaat Finexpo + ondd + FOD Economie

					<p>monitoring- en evaluatiezending. Ook kan er aan de Ambassade gevraagd worden om projecten te bezoeken en evalueren. Waar mogelijk, zou Finexpo aan de lokale partner ook een voortgangsrapport kunnen vragen. Het zal daarom nodig zijn het aanvraagformulier en de leningovereenkomst van Staat tot Staat aan te passen/ aan te vullen.</p>			
<p>Aanbeveling 7 De evaluatoren stellen voor om het niet-gebruikte budget van Finexpo te gebruiken om bv evaluatiemissies te doen. De leden van Finexpo zouden meer veldbezoeken moeten doen om zo meer begrip te krijgen over de effecten van de projecten, om de dialoog met de begunstigde landen te bevorderen en om de</p>	Ja			X	<p>Het niet-gebruikt budget van Finexpo kan hiervoor niet gebruikt worden. Ten eerste is er een probleem op budgettair vlak: het begrotingsartikel laat niet toe om op het budget van Finexpo bv terreinmissies te doen. Ten tweede moeten er heel het jaar door studies of missies kunnen gedaan worden en niet enkel op het einde van het jaar als blijkt dat er nog budget over is.</p>	<p>Apart budgetartikel en budget om terreinmissies te kunnen doen werden reeds aangevraagd.</p>	<p>Begin 2011</p>	<p>Secretariaat Finexpo</p>

zichtbaarheid van Finexpo te verhogen.								
--	--	--	--	--	--	--	--	--

2. Commentaar van de Dienst Bijzondere Evaluatie

De Dienst Bijzondere Evaluatie is verheugd over het feit dat ze gedurende het hele evaluatieproces een constructieve medewerking kreeg van de verschillende betrokken actoren. Diezelfde medewerking bleek ook toen, om het evaluatieproces af te sluiten, het Comité FINEXPO werd verzocht om officieel met een management response te reageren op de conclusies van de evaluatie. Dit werk werd volgens de regels uitgevoerd door het Secretariaat en goedgekeurd door het Comité FINEXPO.

Het Comité FINEXPO stelde de oefening op prijs. Het bevestigt dat het akkoord gaat met de meeste aanbevelingen, met name de noodzaak om een mission statement op te stellen, de haalbaarheidsstudies te verbeteren, ... Bij sommige aanbevelingen had het Comité opmerkingen (zie bijlage).

Het Comité is het echter ook niet eens met een aantal vaststellingen van de consultants en met bepaalde oplossingen waarvan het meent dat die niet realistisch zijn (ontwikkeling van meer beperkende selectiecriteria, vermindering van het aantal landen voor tussenkomst).

De reacties stellen de evaluatie op zich niet in vraag en tonen vooral aan dat de actoren van de evaluatie zich de evaluatie eigen hebben gemaakt. Intern kwam een echte reflectie op gang en het Comité heeft het startsein gegeven voor een aantal veranderingen in de werking. Vanzelfsprekend onder voorbehoud van het feit of de bevoegdheden van FINEXPO in de toekomst al dan niet geregionaliseerd zullen worden (cfr. Nota De Wever in het kader van de staatshervorming).

Als besluit kunnen we stellen dat FINEXPO zich op de kruising tussen twee specifieke domeinen bevindt en tegenover een grote uitdaging staat: het combineren van twee verschillende doelstellingen – buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking – en bijgevolg rekening houden met twee verschillende doelgroepen – Belgische bedrijven en plaatselijke partners/bevolking. Hoe kan men antwoorden op de behoeften van de een zonder de andere groep te benadelen? Dit is geen eenvoudige opstelling, maar het is een systeem waar iedereen bij kan winnen, met een doeltreffend en efficiënt gebruik van het geld van de bevolking. De evaluatie toont ons dat de procedures en werking van FINEXPO er momenteel toe leiden dat het accent vooral wordt gelegd op buitenlandse handel, meer dan op criteria voor ontwikkelingssamenwerking. Maar er kunnen verbeteringen worden aangebracht zodat een beter evenwicht wordt verkregen tussen handel en ontwikkeling, in termen van doeltreffendheid, efficiëntie en impact. De wil daartoe is aanwezig bij de actoren.

Zoals bij elke evaluatie is voorzien dat de Dienst Bijzondere Evaluatie na een jaar naar de betrokken diensten terugkeert om opvolging (feedback) van de evaluatie te verzekeren.

2. EVALUATIE VAN DE KWALITEIT VAN DE PRESTATIES VAN DE BTC - 2010

1. Management Response van de BTC

BTC heeft met grote aandacht deze evaluatie opgevolgd. Als 4de in een reeks van evaluaties die verbonden zijn aan het 3de beheerscontract (BC) vinden we het interessant om te achterhalen in welke mate BTC vooruitgang boekt op het vlak van de kwaliteit van zijn prestaties. Het momentum – de vooravond van het 4de BC – is eveneens bijzonder. We verwelkomen dan ook het eindrapport en de geleverde inspanningen door de opdrachtgever en de consultants.

Alle conclusies en aanbevelingen worden aanvaard, met uitzondering van de laatste conclusie en mits het in acht nemen van bepaalde kritische kanttekeningen bij enkele aanbevelingen⁸. D.m.v. de opvolging van onze performantie nemen we continu maatregelen om de kwaliteit van onze prestaties te verbeteren. Vandaar dat een groot aantal van de aanbevelingen reeds voorafgaandelijk aan deze evaluatie, in uitvoering waren. Een beperkt aantal aanbevelingen vallen niet onder de unilaterale beslissingsbevoegdheid van BTC, en zijn dan ook niet van toepassing⁹.

Wat de analyses van de evaluatie betreft uiten we onze bezorgdheid over de wijze waarop de methodologie werd toegepast. De kwaliteit van de prestaties van BTC in zijn geheel wordt nagegaan op basis van een relatief beperkt staal van interventies¹⁰. Het staal is tevens gekenmerkt door een grote diversiteit in context, partner, duur, budget, sector, hulp- en uitvoeringsmodaliteit, start van formuleringen en van uitvoering. Dit laatste aspect verklaart waarom de evaluatiecriteria niet systematisch op alle interventies toegepast konden worden. Ondanks deze beperking werden er op basis van de individuele interventie-scores per criteria wel gemiddelden berekend. Dit is statistisch gezien onverdedigbaar. Deze gemiddelden ondersteunen vervolgens de kwalitatieve appreciatie van de criteria, wat methodologisch gezien niet correct is.

De aangewende methoden voor het verzamelen van gegevens, waren documentanalyse, interviews, focus-groepen, observaties en waarnemingen. Er is daarbij veel aandacht uitgegaan naar de informatie verschaft door de interventie-stakeholders op het terrein. We moedigen dit aan, maar betreuren daarbij dat de gegenereerde informatie onvoldoende werd teruggekoppeld naar het centrale niveau. De eindverantwoordelijken voor de kwaliteit en voor de interventies, nl. de kwaliteitsmanager van BTC en de directeur van het departement sectorale en thematische expertise¹¹, zijn bovendien niet geïnterviewd. We zijn dan ook van mening dat individuele percepties onvoldoende gekaderd werden binnen BTC als

⁸ Aangeduid als "voorwaardelijk aanvaard"

⁹ Aangeduid als NA

¹⁰ Bestaande uit 12 "terreinstudies" en 12 "documentstudies"

¹¹ Die tevens ad interim hoofd was van het geografisch departement en zodoende eindverantwoordelijke wat de interventies betreft.

organisatie, wat een weerslag heeft op de analyses. Dit gebrek aan evenwicht verklaart eveneens waarom positieve evoluties op het vlak van kwaliteit niet in kaart zijn gebracht. Binnen dit kader willen we ook nog vermelden dat de lijst met geïnterviewde personen niet werd toegevoegd aan dit rapport. We hadden het eveneens op prijs gesteld indien BTC's opmerkingen integraal waren opgenomen in de bijlagen van dit rapport en indien BTC betrokken zou zijn geweest bij de start van deze evaluatie. We vinden dan ook dat de evaluatie op methodologisch vlak op bepaalde aspecten in gebreke is gebleven.

Verder benadrukken we dat het paradigma van partnerschap waarbinnen we evolueren er één is waarbij DGD en BTC het partnerland ondersteunen in het behalen van zijn ontwikkelingsresultaten. De huidige evaluatievragen laten op dit moment niet toe om daar duidelijk op in te spelen. Een euvel dat zich daarbij eveneens stelt is, zoals de evaluatoren terecht opmerken, de attributie aan BTC van de resultaten op interventieniveau: het hedendaags partnerschap neemt vormen aan die dit niet meer toelaten. Het is dan ook logisch dat de conclusies en aanbevelingen elementen bevatten die zich niet beperken tot BTC.

Op basis van de huidige methodologie, wordt de kwaliteit van de prestaties van BTC afgeleid uit individuele evaluaties van interventies. Dit is een verenging van de hedendaagse realiteit van BTC. Stroomopwaarts zijn er elementen in beweging gebracht die de facto stroomafwaarts niet duidelijk waarneembaar kunnen zijn. Men beschrijft zodoende de bron van een rivier louter op basis van haar riviermonding. Het trekken van globale conclusies over de kwaliteit van de prestaties van BTC als organisatie heeft dan ook zijn beperkingen. Dit geldt des te meer voor de aanbevelingen.

1.1 Projecten houden zich met de juiste zaken bezig maar niet noodzakelijk op de juiste manier

Overzicht van de antwoorden op de aanbevelingen:

1	Ontwikkel richtlijnen die de keuzes met betrekking tot de hulp- en uitvoeringsmodaliteiten moeten onderbouwen.	Aanvaard	in uitvoering
2	Pas de administratieve en financiële procedures aan, overeenkomstig de institutionele capaciteit van de partnerlanden.	Voorwaardelijk aanvaard	in uitvoering
3	Verfijn gaandeweg de thematische en programmatische keuzes.	Aanvaard	NA
4	Overweeg de invoering van landenstrategieën voor de bilaterale samenwerking.	Aanvaard	NA

De beslissingen omtrent de aanbevelingen vallen hoofdzakelijk onder de bevoegdheid van DGD. BTC gaat globaal gezien akkoord met deze conclusie. Wat de aanbevelingen betreft geven we hier ons standpunt weer.

Een duidelijk beleid, zowel van de donor als van de partner, is een voorwaarde voor kwalitatieve ontwikkelings samenwerking. Om "alignment" in de praktijk om te zetten, is het nodig om in de partnerlanden keuzes te maken die het sectorbeleid van de partners ondersteunen, rekening houdend met het "fragile states" karakter van het merendeel van de Belgische partnerlanden. Dit vereist dan ook de nodige expertise. Op Belgisch niveau hebben het afgelopen jaar een aantal initiatieven plaatsgevonden die bijdragen tot de verwezenlijking hiervan. Zo is op landenniveau de expertise toegenomen, o.a. door het expertise-fonds alsook door de aanwezigheid van experts bij de partners op centraal niveau. Op Belgisch niveau beantwoorden de nieuwe instructies van de minister voor de

opstelling van de ISP's¹² aan de bekommernissen omtrent de hulpmodaliteiten, de thematische en programmatische keuzes en de landenstrategieën.

Het beleid dient eveneens het ownership van de partnerlanden te ondersteunen. We zijn het ermee eens dat de keuze van de hulp- en uitvoeringsmodaliteiten daarbij cruciaal zijn. De hulpmodaliteiten vallen niet onder de beslissingsbevoegdheid van BTC. Dit wordt opgevangen in de instructies van de minister voor het opstellen van de nieuwe ISP's.

De uitvoeringsmodaliteiten worden steeds aangepast aan de specifieke lokale context van de partnerinstellingen enerzijds en van het type interventie anderzijds. Er wordt daarbij gezocht naar een evenwicht tussen het goed besteden van publieke middelen enerzijds en het realiseren van ontwikkelingsresultaten anderzijds. We staan achter de conclusie om hiervoor richtlijnen te ontwikkelen, indien deze algemeen blijven. De flexibiliteit van België om zijn procedures op sectorniveau "tailor-made" aan te passen is immers een gewaardeerde troef.

De uitvoeringsmodaliteiten zijn recent uitgebreid met de mogelijkheid om interventies uit te voeren volgens "nationale uitvoering". Deze modaliteit biedt deels een antwoord op de aanbeveling mbt de administratieve en financiële procedures. In het verleden was het reeds mogelijk om een deel van de uitvoering, via uitvoeringsakkoorden, te delegeren aan partnerinstellingen. Uit ervaring met landen waar zodoende reeds gewerkt werd met nationale procedures leren we dat dit in de huidige context niet automatisch tot een verhoogde efficiëntie leidt. Aanzienlijke vertragingen en complexe procedures maken dat partners zelfs expliciet vragen om aanbestedingen toch via de Belgische procedures te organiseren, daar waar de nationale voorzien waren. Deze uitvoeringsmodaliteit is dan ook (nog niet) toepasbaar op elk type interventie.

1.2 De beleids- en projectcyclus verloopt niet optimaal maar moet zich niettemin snel aan nieuwe ontwikkelingen aanpassen.

Overzicht van de antwoorden op de aanbevelingen:

5	Organiseer de formulering gaandeweg vanuit een sectoraal perspectief.	Aanvaard	NA / in uitvoering
6	Beschouw de formulering en de aanvang van de uitvoering als elkaar bepalende fasen.	Voorwaardelijk aanvaard	in uitvoering
7	Versterk het strategisch beheer.	Aanvaard	in uitvoering
8	Pas de administratieve en financiële regelgeving aan.	Zie aanbeveling 2	

Deze conclusie betreft voornamelijk de formuleringsfase en werd geanalyseerd op basis van interventies geformuleerd in 2007 en 2008¹³. Intussen zijn de budgetten van de te formuleren interventies aanzienlijk gestegen en geven de conclusies die getrokken worden geen exact beeld weer van de huidige manier van formuleren. Bovendien delen we niet dezelfde interpretatie van bepaalde gegevens, met name de dominante rol van BTC binnen het formuleringsproces, de kwaliteit van de logische kaders, het momentum voor het uitvoeren van een

¹² Indicatief Samenwerkingsprogramma

¹³ Van de 12 "terreinstudies" werd er geen enkele na 2008 geformuleerd. Wat de 12 "documentstudies" betreft werden er 2 in 2009 geformuleerd en 1 in 2010.

diepgaande institutionele analyse. Overigens maakt de lange transitieperiode tussen identificatie en formulering deel uit van de monitoring die BTC uitvoert op de formulering. Dit had dus nader onderzocht kunnen worden. Wij zijn tevens van mening dat de score van dit proces eerder een weergave is van een situatie uit het verleden, maar niet van de huidige stand van zaken.

We delen de geformuleerde aanbevelingen, met volgende kanttekeningen. We zijn er voorstander van om de formulering vanuit een sectoraal perspectief te organiseren. Dit zal leiden tot een stevige verankering van alle interventies binnen de sector-strategie van de partnerlanden en zodoende de ontwikkelingsresultaten positief beïnvloeden. Wat BTC betreft dient dit niet "gaandeweg", doch wel systematisch te gebeuren.

Indien met bepalende fasen bedoeld wordt dat formulering en uitvoering in elkaar overlopende processen zijn, met continuïteit en coherentie als sleutelbegrippen, dan gaan we akkoord met deze aanbeveling. Het begrip "lichtere formulering" dient ook in die context van coherentie en continuïteit geïnterpreteerd te worden. We merken op dat het begrip "lichter" ook kan geïnterpreteerd worden als "te weinig gedetailleerd". Bij de huidige formuleringaanpak wordt gekozen voor een "lichte formulering" voor interventies met grotere budgetten waarbij de basis van de interventie wordt vastgelegd door de betrokken partijen. Het gaat dus om het delen van een visie op de ontwikkelingshypothese en de interventiestrategie met het vastleggen van de outputs en outcome van de interventie. Bij een "lichte formulering" kunnen dan bepaalde elementen uitgevoerd worden tijdens de inceptiefase en vervolgens in aansluiting met de jaarlijkse planning van het partnerland. Het gedetailleerd actieplan van de interventie kan zodoende opgemaakt worden op basis van de nationale prioriteiten. Dit geldt uiteraard niet voor alle type interventies.

Het is dan ook belangrijk dat het strategisch beheer versterkt wordt, zowel op policy als op uitvoerend niveau. Mits een duidelijke afbakening van de respectievelijke rollen en verantwoordelijkheden op elk van beide vlakken, gaan we ervan uit dat dit de ontwikkelingsresultaten ten goede zal komen.

Wat de financiële en administratieve regelgeving betreft verwijzen we naar conclusie 1.1

1.3 Het resultaatgericht beheer krijgt stilaan vorm maar dient verder en consequenter te worden doorgevoerd.

Overzicht van de antwoorden op de aanbevelingen:

9	Planningsdocumenten zoals TFD's moeten explicieter uitgaan van de doelen van het partnerland waartoe België wil bijdragen.	Aanvaard	in uitvoering
10	Evolueer naar een inclusieve vorm van resultaatgericht beheer.	Aanvaard	in uitvoering
11	Integreer (op middellange termijn) het resultaatgericht beheer op projectniveau in een breder programmatisch kader.	Aanvaard	in uitvoering

We staan achter de visie van een resultaatgericht beheer dat zich in alle fasen van de projectcyclus verder dient te ontwikkelen. Dit betreft uiteraard alle actoren. BTC ondersteunt daarbij de partner bij het realiseren van zijn ontwikkelingsdoelen. Het is evenwel niet zo dat de doelen van de partner worden afgezwakt tot een niveau dat rechtstreeks door BTC kan worden beïnvloed. Indien

er al een afzwakking plaatsvindt, dan is dat om realistische ontwikkelingsdoelen na te streven, die door de interventie (dit is niet louter BTC) gerealiseerd kunnen worden binnen het beschikbare kader van context, tijd en middelen. Tijdens de uitvoeringsfase wordt door de interventies inderdaad vnl. op outputs gefocust. Dit is eigen aan de uitvoeringsfase. BTC heeft de taak om de aandacht van de interventies naar de ontwikkelingsresultaten te leiden. De aandacht die gaat naar het monitoren vanuit sectordoelen dient evenwel verder versterkt te worden, zodat op korte termijn de interventies zelf hun aandacht hierop kunnen focussen. Dit is op dit moment tevens één van onze hoofdbekommernissen. BTC werkt verder aan een sterkere vertaling van de "sectorinbedding" van de interventies in resultaatgerichte instrumenten en werkwijzen. Het geheel van aanpassingen die uitgevoerd worden, gaat uit van de visie van "inclusief resultaatgericht beheer".

Alle aanbevelingen zijn reeds in uitvoering. De geleverde inspanningen worden dan ook doorgezet en de doelen van de partnerlanden zullen tijdens de formulering nog sterker in de verf gezet worden.

1.4 Zwakke inhoudelijk-strategische sturing op projectniveau kan de achilleshiel van de Belgische bilaterale samenwerking worden.

Overzicht van de antwoorden op de aanbevelingen:

12	Omlijn duidelijker de verantwoordelijkheden op het vlak van strategische sturing.	Voorwaardelijk aanvaard	in uitvoering
13	Versterk de sector en thematische expertise in het veld.	Voorwaardelijk aanvaard	in uitvoering
14	Versterk de instrumenten en coördinatie op Belgisch niveau (tussen projecten, tussen attachés en BTC) die de strategische sturing moeten onderbouwen en voeden.	Aanvaard	in uitvoering

We sluiten ons aan bij de mening van de evaluatoren dat hier een rol is weggelegd voor alle betrokken partners, wat bij de besprekingen rond het 4de beheerscontract aandacht verdient. De aanbevelingen dienen in een breder kader geplaatst te worden.

De inhoudelijk-strategische sturing is in permanente evolutie¹⁴. Zo heeft BTC sinds het 3de BC op de hoofdzetel meer experts gerekruteerd waardoor de expertise meer gediversifieerd is geworden. De backstoppingszendingen zijn hierdoor kunnen toenemen. Ook worden de formuleringen in regel door BTC-experten uitgevoerd. Beide aspecten komen de ontwikkeling en de verspreiding van kennis doorheen de projectcyclus ten goede. De interventies op het terrein worden nu ook systematisch voorzien van grotere budgetten voor opvolging door expertise. BTC dient deze positieve evoluties verder te zetten, waarvoor dan ook de nodige middelen dienen voorzien te worden.

De conclusies maken gewag van een goed functionerende politiek-strategische sturing waarbij er, door een goede samenwerking tussen attachés, BTC-representatie en interventieteams, positieve resultaten geboekt worden. We ondersteunen ten volle een dergelijke visie van de sturing. Dit kan echter nog op een meer systematische wijze gebeuren. Indien de concrete aanbeveling is dat de betrokkenheid van de attaché op het niveau van de uitvoering van de interventies opnieuw systematisch moet ingevoerd worden, dan delen we deze aanbeveling niet. Dit heeft immers tot problemen geleid en werd daarom gewijzigd. De

¹⁴ Zie ook Management response op de Evaluatie van de kwaliteit van de prestaties van BTC –2009.

positieve samenwerking die nu heerst op bovenvermeld politiek-strategisch niveau is hiervoor immers geen garantie. De huidige werkwijze waar 'ad hoc' bepaald wordt of de betrokkenheid van de attaché op het niveau van de uitvoering noodzakelijk is, werkt wel.

De overlegstructuren hebben een mandaat voor inhoudelijk-strategische sturing. Het veranderende partnerschap-paradigma, de schaalvergroting van de interventies & hun gewijzigde aard, alsook de huidige tekortkomingen van deze structuren dringen het herbekijken van deze structuren op, met respect voor het principe van subsidiariteit. Zo stelt zich bv. de vraag in welk mate de GLOS nog over de inhoudelijke competentie beschikt om interventie-specifieke strategische beslissingen te nemen, alsook om het ownership op te nemen van interventies waar ze te ver vanaf staan.

De sectorale en thematische expertise in het veld heeft baat bij verdere versterking. Het is echter nog de vraag waar, waarom en hoe deze versterking best wordt geconcipieerd en toegepast. Binnen een programma aanpak constateert BTC enerzijds de nood aan verschillende expertises, waaronder de sectorale. Om op een efficiënte wijze¹⁵ voldoende kwaliteit en kwantiteit te kunnen bieden, is het belangrijk om over een breed palet aan specifieke expertise te beschikken om zo op de behoeften van de interventies te kunnen inspelen. Zo kan een interventie binnen de gezondheidssector bv. nood hebben aan punctuele inhoudelijk-technische sturing m.b.t. ziekenhuismanagement, gezondheidseconomie, gezondheidsociologie, gezondheidsinfrastructuur of nog institutionele versterking van het centrale niveau. Het is onrealistisch te verwachten dat één expert op het terrein specifieke ondersteuning kan bieden op al deze vlakken. De versterking van de sectorale en thematische expertise dient anderzijds ook te worden beschouwd in het kader van een policy en politieke dialoog met de partner. Het is belangrijk te definiëren welk type expertise daarvoor noodzakelijk is en waar die moet worden ingezet. We stellen daarom dat het probleem van onvoldoende expertise zich niet situeert op het niveau van de kwaliteit, maar wel op het niveau van kwantiteit. De realisaties van deze ambities kunnen niet gebeuren zonder extra middelen.

Het is eveneens van belang een organisatiewijde efficiënte wisselwerking te bewerkstelligen tussen de kennis op de hoofdzetel en deze op het terrein, waarbij het belangrijk is dat deze elkaar wederzijds voeden. Daarbij volgen we de aanbeveling van de evaluatoren niet. Voor BTC is het belangrijk dat de menselijke middelen doeltreffend en doelmatig worden ingezet, waarbij de lokalisatie maar één van de criteria is. De versterking van de sectorale en thematische expertise op het terrein is direct verbonden met het concept van de expertise in het kader van de nieuwe hulparchitectuur en met de opdracht van BTC. Dit moet daarom geanalyseerd worden binnen het brede kader van de organisatie van de sectorale en thematische expertise op de hoofdzetel, op de plaatselijke vertegenwoordiging en binnen de programma's. Dit thema dient aan bod te komen bij de bespreking van het 4de Beheerscontract tussen BTC en de Belgische Staat.

¹⁵ Het is daarbij gekend dat de personeelskost van een expert op het terrein dubbel zo duur als van deze op de hoofdzetel. Dit is tevens van belang voor de volgende conclusie.

1.5 Personele inzet blijft cruciaal maar ontbeert een eenduidig beleidskader

Overzicht van de antwoorden op de aanbevelingen:

15	BTC moet een beleid en richtlijnen met betrekking tot de inzet van TA ontwikkelen.	Aanvaard	in uitvoering
16	Er moet een kader worden gedefinieerd voor de inzet van sector deskundigen.	Aanvaard	4de BC

BTC onderschrijft de conclusie dat personele inzet cruciaal is voor het welslagen van interventies. Het heeft de afgelopen jaren dan ook aanzienlijk geïnvesteerd in de rekruteringsmechanismen voor TA's om kwaliteit te garanderen, wat z'n vruchten heeft afgeworpen. Het al dan niet inzetten van TA's blijft een gevoelige discussie die op verschillende overlegniveaus met de partner wordt gevoerd en gedocumenteerd. Het is derhalve een transparant proces. Eens op het terrein wordt de evaluatie-kwaliteit van de TA's systematisch voorzien door de plaatselijke vertegenwoordiger. Een eventueel disfunctioneren kan ook door mid-term review naar bovenkomen. Dat het inzetten van TA's aanvankelijk in vraag wordt gesteld, terwijl dit niet het geval is voor de nood aan sector en thematische deskundigheid in de partnerlanden, lijkt op het eerste zicht contradictorisch. Het is dan ook belangrijk te vermelden dat TA's op projectbudgetten worden gefinancierd, terwijl dit niet zo is voor experts. Waar een TA gerekruteerd wordt, betekent dit een vermindering van de middelen die door de sector aangewend kunnen worden. Dit is niet zo voor een expert.

BTC is reeds gestart met het ontwikkelen van richtlijnen mbt het inzetten van TA's.

We scharen ons achter de aanbeveling om sectorale en thematische versterking te voorzien op landenniveau, mits er rekening gehouden wordt met de opmerkingen die we rond dit onderwerp geformuleerd hebben onder de conclusie 1.4. Dit dient verder besproken te worden in het kader van het 4de BC.

1.6 Inhoudelijke en beheersmatige ontwikkelingen hebben de ontwikkeling van lokaal ownership binnen de verschillende fasen van de projectcyclus naar de achtergrond geduwd

Overzicht van de antwoorden op de aanbevelingen:

17	Globaal komt het erop aan het ownership van het partnerland in de gehele cyclus te optimaliseren.	Voorwaardelijk aanvaard	in uitvoering
18	Verder kunnen een aantal aanpassingen binnen de huidige cyclus worden aangebracht.	Voorwaardelijk aanvaard	4de BC

De principes van de Verklaring van Parijs blijven een bepalende factor voor de bilaterale samenwerking. De voorbeelden die aangehaald worden om aan te tonen dat het lokaal ownership naar achter werd geduwd, onderbouwen deze conclusie niet. Op specifieke vraag van de partner (of van de attaché) kan BTC de identificatie ondersteunen. BTC neemt daarbij nooit het initiatief en is daar ook geen vragende partij voor. Wat de formulering betreft is BTC enkel verantwoordelijk voor het Belgische aandeel, waarbij we het als een "good

practice" beschouwen om lokale expertise bij de formulering te betrekken¹⁶. Het partnerland draagt op haar beurt specifieke verantwoordelijkheid binnen het formuleringsproces. Deze wordt veelal, door verschillende factoren, niet opgenomen. De drijvende kracht voor de uitvoering van de formulering komt zodoende de facto bij BTC te liggen. Onafhankelijk van deze situatie worden de beslissingen die de belangrijke etappes in het proces aangaan, gezamenlijk genomen op het niveau van de GLOS door zowel de partner als BTC.

Het ondersteunen van het ownership van de partner komt, zeker in fragiele staten, regelmatig in conflict met de resultaten die verwacht worden door de donor en de uiteindelijke begunstigden. Het afwegen van de belangen van elk van deze drie stakeholders is een onderwerp dat door het beleid van de bilaterale samenwerking kan verduidelijkt worden.

We vinden dat het ownership niet naar de achtergrond is geduwd en gaan dan ook niet akkoord met deze conclusie. Wel onderschrijven we de globale aanbeveling mbt het optimaliseren van het ownership. Wat de concrete aanpassingen aan de huidige projectcyclus betreft vinden we deze door de band niet haalbaar op korte termijn. De aanpassingen binnen de projectcyclus maken deel uit van het 4de BC.

Conclusie

BTC kan zich vinden in bijna alle algemene conclusies. In sommige gevallen staan we niet achter de keten vaststelling – conclusie – aanbeveling zoals voorgesteld door de evaluatoren. Een aantal aanbevelingen werd daarom slechts voorwaardelijk aanvaard. Gelet op het groot aantal aanbevelingen dat reeds in uitvoering is stellen we vast dat BTC geanticipeerd heeft op de bevindingen van deze evaluatie.

We stellen eveneens vast dat de conclusies van deze evaluatie in de lijn liggen met de voorgaande evaluaties, wat logisch is gezien het feit dat eenzelfde methode werd toegepast. De keuze voor methodologische continuïteit liet niet toe om vaststellingen uit de voorgaande evaluaties diepgaander te onderzoeken. Vandaar het algemene karakter van alle conclusies uit deze reeks van vier evaluaties.

Een tweede verklarende factor is het BC zelf. Dit werd over de jaren niet gewijzigd, waardoor ook BTC's werkwijze niet substantieel kon wijzigen. Het algemene karakter van de conclusies is ook hiervan een afspiegeling.

Wat de evaluatiemethode betreft pleiten we dan ook voor wijzigingen waardoor de resultaten van de evaluatie zouden toelaten om korter op de bal te spelen wat de evolutie van BTC als organisatie betreft. Nu wordt vnl. op basis van informatie op het niveau van interventies achterhaald wat de kwaliteit van de prestaties van BTC in het algemeen is, waardoor de meeste van de aanbevelingen reeds voorafgaandelijk in uitvoering zijn. De evaluatie is daardoor vooral een moment van rekenschap, de lerende functie komt te weinig tot zijn recht.

Ook vinden we dat dit soort evaluaties baat zou hebben bij een grotere inbreng van kwantitatieve gegevens. Uit eigen ervaring weten we dat de perceptie van het BTC personeel bv. regelmatig verschilt van de kwantitatieve gegevens die rond de performantie van BTC als organisatie verzameld worden.

¹⁶ Dat de contractualisering van lokale experts door BTC uitgevoerd wordt, ligt aan de administratieve en financiële flexibiliteit waarover we beschikken ten opzichte van de partnerinstellingen.

Verder merken we op dat de aanbevelingen vnl. strategisch van aard zijn. Gezien de scope van de evaluatie is dit ook te verwachten. Strategische veranderingen vereisen de nodige tijd vooraleer de vruchten ervan op het terrein geplukt worden. Indien er niet wordt ingegaan op de evoluties in de hoofdzetel, kan men het veranderingsproces van deze strategische aanbevelingen niet op jaarlijkse basis waarnemen op het terrein.

2. Commentaar van de Dienst Bijzondere Evaluatie

Wij noteren dat de grote meerderheid van de conclusies en aanbevelingen aanvaard wordt en dat er een opvolging zal gegeven worden of al gegeven is. Conform met onze opdracht hebben wij de management response van BTC opgenomen in dit jaarlijks rapport aan het Parlement.

In de inleiding van haar management response betwist BTC de methodologie en de organisatie van de evaluatie. Verschillende van die opmerkingen zijn volgens ons niet correct. Daarom willen we hier enkele dingen recht zetten, wat eveneens deel uitmaakt van ons mandaat.

Het gaat om de volgende opmerkingen :

“De eindverantwoordelijken voor de kwaliteit en voor de interventies, nl. de kwaliteitsmanager van BTC en de directeur van het departement sectorale en thematische expertise, zijn niet geïnterviewd. We zijn dan ook van mening dat individuele percepties onvoldoende gekaderd werden binnen BTC als organisatie, wat een weerslag heeft op de analyses.”

De kwaliteitsmanager van BTC is na het vertrek van de vorige posthouder op die positie steeds aangeschreven geweest als zijn plaatsvervanger op momenten dat er input van BTC verwacht werd. Wij hebben evenwel nooit een antwoord mogen ontvangen, wat ertoe geleid heeft dat wij in een brief aan BTC officieel om een plaatsvervanger in het stuurcomité van de evaluatie hebben moeten vragen. Die vervanging is er gekomen en de persoon zetelt sindsdien in het stuurcomité van de evaluatie. De vertegenwoordigster van BTC werkt in de dienst kwaliteitsmanagement van BTC en was in een perfecte positie ofwel om de standpunten van haar dienst te vertolken in het stuurcomité, of om de evaluatoren te informeren dat het wenselijk was om een interview te organiseren met de kwaliteitsmanager. Hetzelfde geldt voor de directeur sectorale en thematische expertise. Het diensthoofd sectorale en thematische expertise zetelt eveneens in het stuurcomité en had om een interview met zijn directeur kunnen vragen. De rol van een stuurcomité is ondermeer om de evaluatoren te helpen bij het oriënteren naar relevante sleutelpersonen voor de interviews. De vertegenwoordigers van BTC in het stuurcomité hebben dit blijkbaar niet gedaan. Bovendien zijn wij ervan overtuigd dat er genoeg sleutelpersonen geïnterviewd zijn of hun standpunt hebben kunnen vertolken via het stuurcomité om een idee te geven van de verschillende ideeën binnen BTC.

“We hadden het eveneens op prijs gesteld indien BTC’s opmerkingen integraal waren opgenomen in de bijlagen van dit rapport en indien BTC betrokken zou zijn geweest bij de start van deze evaluatie.”

De management response van BTC is bij deze opgenomen in het jaarrapport van onze dienst en zal ook gepubliceerd worden op de website. Het is geenszins onze bedoeling om BTC het recht van antwoord te ontnemen, wel integendeel. Wij pleiten er echter voor dat het recht van antwoord op een constructieve manier

gebruikt wordt en niet om de geloofwaardigheid van een evaluatie in twijfel te trekken als men het niet eens is met de bevindingen.

Wij hebben BTC bovendien steevast betrokken bij elke fase van deze evaluatie, en dit sinds 2007. BTC is altijd om reacties gevraagd, ook bij de voorbereidingen van de huidige evaluatie van 2011.

“Op basis van de huidige methodologie, wordt de kwaliteit van de prestaties van BTC afgeleid uit individuele evaluaties van interventies. Dit is een verenging van de hedendaagse realiteit van BTC. Stroomopwaarts zijn er elementen in beweging gebracht die de facto stroomafwaarts niet duidelijk waarneembaar kunnen zijn.”

Het feit dat interventies de basis zijn om de kwaliteit van de prestaties van BTC te evalueren, is niet door ons bepaald maar is vastgelegd in het artikel 17 van het derde beheerscontract. Er is ons tijdens de voorbereidingen van dat beheerscontract nooit gevraagd om een advies over hoe de kwaliteit van de prestaties van BTC geëvalueerd zou kunnen worden. Het kader waarin wij werken is dus extern opgelegd.

Daarnaast blijft het wel zo dat de resultaten van BTC enkel op het terrein gemeten kunnen worden. Er moet onderscheid gemaakt worden tussen resultaten van ontwikkelingssamenwerking en organisationele performantie. Onze evaluatie is gericht op de resultaten van ontwikkelingssamenwerking. Wij appreciëren dat er op het niveau van BTC hoofdzetel veel inspanningen geleverd worden rond kwaliteit, maar verbeteringen op dat vlak worden voor ons enkel relevant als ze een weerslag hebben op de resultaten van ontwikkelingssamenwerking. Daarbij benadrukken wij dat wij enkel kunnen oordelen op basis van waarneembare resultaten op het terrein. Als recente verbeteringen op het vlak van kwaliteit op de hoofdzetel een weerslag zullen hebben op de resultaten op het terrein, dan zullen wij die ongetwijfeld vaststellen in de toekomst. Evaluatie is echter per definitie een terugblik, en laat niet toe om een appreciatie te maken van recente veranderingen.

“De kwaliteit van de prestaties van BTC in zijn geheel wordt nagegaan op basis van een relatief beperkt staal van interventies.”

BTC heeft deze opmerking reeds eerder gemaakt in het kader van deze evaluaties. Wij zijn aan deze opmerking tegemoet willen komen door in 2011 het staal te verhogen tot een dertigtal interventies, ofwel 50% van alle interventies die in 2011 eindigen. Wij menen dat dit een aanzienlijke verhoging is van de representativiteit van het staal.

3. STUDIERAPPORT OVER DE BEHEERSCONTRACTEN TUSSEN DE BELGISCHE STAAT EN DE BTC

1. Management Response van BTC

BTC heeft in de voorbije jaren steeds actief en constructief meegewerkt aan de opeenvolgende evaluaties van de activiteiten die de organisatie heeft uitgevoerd voor de Belgische Staat in het kader van artikel 6 van de Wet die BTC heeft opgericht. In vele gevallen is BTC vooruitgelopen op de resultaten en aanbevelingen van deze evaluaties en heeft de organisatie op continue wijze verbeteringen en wijzigingen aan haar instrumenten, procedures en beheersprocessen aangebracht. BTC heeft dankbaar gebruikt gemaakt van vele waardevolle suggesties die in de voorbije jaren door beslagen evaluatoren gemaakt zijn.

Het feit dat alle formuleringsdossiers - behalve één enkel - in 2010 een A-score kregen vanwege de administratie, het feit dat BTC in 2009 gecertificeerd werd als uitvoeringsagentschap (samen met o.a. GTZ) voor de Europese Commissie, het feit dat BTC in augustus 2010 het ISO-9001-certificaat ontving voor zijn kwaliteits-beheer, en het feit dat BTC in februari 2011 het certificaat Top-Employer ontving, toont aan dat BTC zich ertoe heeft geëngageerd om zijn functioneren permanent te verbeteren en deze verbeteringen extern te laten valideren.

BTC is daarnaast ook de eerste om te erkennen dat er nog veel ruimte voor verbetering is en dat geen reden is voor zelfgenoegzaamheid. Wel integendeel. De uitdagingen in de ontwikkelingssector zijn groot, die voor een operationeel agentschap dus evenzeer.

De aanbevelingen van het studierapport over de beheersrapporten tussen de Belgische Staat en BTC zijn echter tegelijk gerust- en teleurstellend.

Geruststellend omdat zij aansluiten bij reflecties die zowel de verantwoordelijken van DGD als van BTC zich reeds geruime tijd maken.

Teleurstellend ook omwille van drie redenen:

In de eerste plaats omdat de studie weinig bewijzen of harde gegevens anbrenghet voor de standpunten die de auteurs innemen. 'Men vermeldt...', 'iemand stelt dat...' maken dat vele observaties en vaststellingen het niveau van een allerindividuele expressie van een allerindividuele opinie niet overstijgen. Wat de studie niet belet om individuele meningen uit te vergroten tot algemene waarheden. Er wordt hierdoor een kans gemist om op een meer objectieve basis en een meer concreet bewijs van het al dan niet functioneren van bepaalde mechanismen de fundamente te gieten voor een volgende overeenkomst.

Ten tweede omdat men uitspraken en aanbevelingen over de samenwerking tussen twee partijen doet op basis van een evaluatie van slechts één van de twee partners. De voorbije evaluatie had immers de prestaties van BTC als onderwerp, zoals voorzien in het derde beheerscontract. Er is in die periode nooit een

evaluatie geweest van de gehele projectcyclus, waarin ook de overheid – met name in de programmatie en de identificatie van de interventies die door BTC moeten uitgevoerd worden – een grote rol speelt. De studie en dus ook de aanbevelingen hinken daarom op één been.

Ten derde en nog spijtiger evenwel, omdat het venster dat geboden wordt om naar de toekomst te kijken via de vaststellingen uit het verleden, naar ons inziens te klein is. BTC werd opgericht in 1998. Op dat ogenblik waren regionale multisectoriële ontwikkelingsprojecten 'en vogue'. BTC werd dan ook gemodelleerd naar het model van het grote voorbeeld GTZ (nu GIS), het uitvoeringsagentschap van de Duitse ontwikkelingssamenwerking. Het agentschap moest de overheid toelaten zich te concentreren op haar kerntaak van beleidsbepaling door alle operationele taken verbonden aan de uitvoering van de ontwikkelingsinterventies op zich te nemen. Gelet op de schandaalsfeer (de 'witte olifanten') waarin de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich toen bevond werd het nieuwe agentschap omringd door een robuust en uitgebreid controleapparaat, dat zich vooral op de financiële en administratieve aspecten richtte en de risico's op malversaties tot nul moest herleiden.

In deze context werd het eerste beheercontract opgesteld. Het feit dat er vandaag onderhandelingen gevoerd werden over een nieuw en vierde beheerscontract sinds 1999, daar waar deze overeenkomsten normalerwijs 5 jaar lopen, geeft aan hoe snel het denken omtrent de taakverdeling en articulatie tussen DGD en BTC evolueerden.

Drie vraagstukken stonden en staan daarbij centraal: waar eindigt beleid en begint uitvoering – en vice versa –, hoe kan de kwaliteit van het werk van BTC gecontroleerd of geëvalueerd worden, en hoe dient BTC gefinancierd te worden.

De belangrijkste vaststelling bij deze evolutie is dat elke aanpassing gebeurde, omdat men punctuele oplossingen zocht voor punctuele problemen, sterk geconcentreerd rond een vrij traditionele projectaanpak. Aan nieuwe en snel opkomende modaliteiten zoals de financiële samenwerking werd hoogstens een paragraaf in het contract gewijd. Ook het feit dat de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelingsprogramma's steeds meer in de richting van de partnerlanden verschoof kwam nauwelijks aan bod.

Tot op heden werden de bepalingen van de beheersovereenkomst nooit gevat in een fundamentele denkoefening over de doelstellingen van de Belgische bilaterale ontwikkelingssamenwerking, de bijdrage die een agentschap als BTC daarin moet leveren, de resultaatsnormen die het geacht wordt te halen en de middelen die daarvoor ter beschikking moeten worden gesteld.

En dat terwijl de internationale context waarin de Belgische ontwikkelingssamenwerking zich situeert, fundamenteel en razend snel aan het veranderen is. Deze (r)evolutie begon met de goedkeuring door de internationale gemeenschap van de Millenniumontwikkelings-doelstellingen (2000), waarbij voor het eerst op mondiaal niveau ambitieuze en vooral meetbare objectieven gedefinieerd werden, werd verder gezet door de engagementen inzake de verhoging van de middelen voor ontwikkelingssamenwerking in Monterrey (2004) en voorlopig bekroond door de Verklaring van Parijs (2005), waarvan de vijf principes (eigenaarschap, afstemming, harmonisatie, wederzijdse verantwoordelijkheid en resultaatsgericht beheer) de sector tot een grote onderhoudsbeurt verplicht hebben.

De laatste jaren is de situatie alleen maar complexer geworden, met name door de proliferatie van de actoren die op het vlak van ontwikkelingssamenwerking actief zijn, door de vermenigvuldiging van de doelstellingen en door de diversifiëring van de instrumenten.

Waar de Verklaring van Parijs zes jaar geleden nog vurig pleitte voor meer harmonisatie tussen de donoren, de goede taakverdeling en het vermijden van de aanwezigheid van al te veel actoren in één land of in één sector, stellen we nu een explosie vast van het aantal donoren op het terrein. Naast de traditionele OESO-DAC-leden zien we nieuwe landen, verticale fondsen en 'filantrokapitalistische' organisaties, zoals de Bill and Melinda Gates-Foundation, op het toneel verschijnen. Machtige nieuwkomers zoals China veranderen de krachtsverhoudingen en invloedssferen in de ontwikkelingslanden op dramatische wijze.

Armoedebestrijding, in de Milleniumverklaring nog hét algemene objectief, krijgt meer en meer het gezelschap van andere doelstellingen zoals veiligheid, klimaatverandering en globale publieke goederen. Waar de nadruk die de Verklaring had gelegd op sociale doelstellingen, zoals onderwijs en gezondheidszorg, als gevolg had dat de productieve sectoren uit de kijker verdwenen, stellen we sinds de voedselcrisis de terugkeer van de landbouw als prioritaire sector vast. Meer nog: sociaaleconomische ontwikkeling en 'pro-poor' of 'inclusive growth' wordt opnieuw gerehabiliteerd als strategie voor armoedevermindering.

Ook inzake het instrumentarium stellen we een grote diversificatie vast: projecten, SWAPs, budgethulp - algemeen of sectorieel, basket funds worden meer en meer naast elkaar en in het beste geval ter versterking van elkaar in een portfolio approach gebruikt. De 'one size fits all'-benadering blijkt immers onhoudbaar gezien de snelle en specifieke evoluties in elk van de partnerlanden.

Twee tendensen echter vinden we op dit ogenblik overal terug: de steeds grotere responsabilisering van de lokale regeringen en partnerinstellingen, en daaraan gekoppeld het grotere belang van de politieke dialoog. Meer verantwoordelijkheid omdat de principes van Parijs in dat verband aan kracht gewonnen hebben in de ontwikkelingslanden zelf en steeds vaker door de plaatselijke regeringen op tafel gelegd worden. En daarmee omdat een hands-off aanpak van de hulp inzake de concrete uitvoering de politieke dialoog als enige hefboom voor de donoren overlaat om structurele verandering tot stand te brengen. De vaststellingen van vandaag bieden echter weinig zekerheid over de richting van morgen: nu reeds zien we dat donoren meer controle proberen terug te nemen onder druk van de publieke en politieke opinie.

In het licht van dit alles, moet ons inziens de Belgische bilaterale ontwikkelings-samenwerking loskomen van de atavismen van het verleden en de transitie naar de eenentwintigste eeuw zetten.

Dat houdt in dat we onze ambities bepalen, de doelstellingen die we voor ons zelf definiëren, de landen waarin we het verschil willen maken en die waarin we ons scharen achter een initiatief van andere donoren. Dat betekent dat we onze middelen en onze ambities in lijn moeten brengen en dat we op een creatieve manier instrumenten en methoden moeten ontwikkelen die aangepast zijn aan een dynamische, onzekere en onvoorspelbare internationale omgeving. Pas daarna kunnen we naar de actoren, hun wederzijdse taakstelling en hun noodzakelijke synergie kijken. Ook daarin moeten we op innovatieve wijze onze regelgeving en controleomgeving aanpassen om onze samenwerking performant en resultaatgericht te maken.

Het formaat van de drie laatste beheerscontracten, waarop de studie zich baseert om haar aanbevelingen te formuleren knelt teveel om zulk een oefening toe te laten en om te komen tot een relevante overeenkomst, die onze samenwerking uitrust voor de uitdagingen van dit decennium.

En dat is nochtans onze dringende opdracht. Een meer 'evidence-based' analyse en evaluatie van onze organisatiemodel zou in dat verband een betere basis leggen voor het bepalen van de toegevoegde waarde en de toekomst van de Belgische ontwikkelingssamenwerking in een snel veranderend landschap

2. Commentaar van de Dienst Bijzondere Evaluatie

De vier evaluaties over de prestaties van BTC hebben herhaaldelijk pijnpunten in de samenwerking tussen DGD en BTC belicht. Ook de evaluaties staan in vraag. De regeling die in art 17 van het 3de beheerscontract voorzien is heeft voor veel commotie en meningsverschillen gezorgd over de doelstellingen en de uitvoering ervan, zowel bij BTC, bij DGD als bij de Dienst Bijzondere Evaluatie. Die meningsverschillen leiden tot op de dag van vandaag tot discussies over methodologie, doelstellingen, etc.

BTC verwijt de DBE een methodologie te volgen die teveel baseert op percepties en onvoldoende op cijfermateriaal. Daarna maakt BTC een indrukwekkend schilderij van de snel veranderende context van de ontwikkelingssamenwerking. BTC zet zich echter niet af tegen de inhoud van de studie.

De DBE wil hier herinneren dat het hele evaluatie- en studieproces een participatief proces is geweest waarop BTC vanaf het begin toe uitgenodigd is en dat BTC als lid van de stuurgroep ook inspraak had in de sturing van de evaluatie.

De studie over de beheerscontracten was bedoeld als een inbreng voor de onderhandelingen over het 4de beheerscontract tussen DGD en BTC. De studie is gebaseerd op de bevindingen van 4 evaluaties van de prestaties van BTC waarbij telkens een groot aantal stakeholders gehoord zijn en de samenwerking tussen DGD en BTC deel uitmaakte van de systematische vraagstelling. Daarenboven zijn een aantal landen die met een apart uitvoeringsagentschap werken, ondervraagd of bezocht en is ook de relevante literatuur doorgenomen.

De studie belicht heel concreet de samenwerking tussen een administratie en een agentschap, in casu DGD en BTC, en suggereert praktische voorstellen. In de evaluaties is de projectcyclus overigens wel degelijk steeds helemaal meegenomen in het onderzoek, net om de context te begrijpen en een oordeel te kunnen vellen over de rol van BTC in het geheel. De aanbevelingen zijn dan ook gemaakt op basis van vaststellingen, gaande van de opstelling van een ISP en de identificatie tot aan de eindevaluatie van een project.

We zijn dan ook verwonderd dat BTC geen woord heeft voor een inhoudelijke discussie na deze studie.

3. Management response DGD

1. Aanbevelingen ten aanzien van de omgevingsfactoren van het beheerscontract

Aanbevelingen	Akkoord ? ja, gedeeltelijk, neen	Te ondernemen actie bij akkoord of Argumentatie voor niet-akkoord
<p>A1. De komende jaren zal de verdere verbetering van samenwerking tussen de Belgische actoren en met de partnerlanden het uitgangspunt voor de directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking moeten zijn.</p>	ja	<p>In elke fase van de beleidscyclus worden Belgische actoren en het partnerland betrokken. Daarbij wordt „ownership“ en „leadership“ door het partnerland aangemoedigd, voornamelijk in verband met de beleidsdialogoog, die langs Belgische zijde wordt geleid door de ambassade, ondersteund door BTC.</p> <p>Het Managementplan 2010-13, besteedt veel aandacht aan dit punt.</p> <p>Operationele doelstelling 3: „De FOD zal de Belgische ontwikkelingshulp meer afstemmen op de prioriteiten en procedures van de partnerlanden, meer coördineren met de acties van andere donoren en meer complementariteit tussen de Belgische actoren nastreven“, met meetpunt 3.1.1: „Uiterlijk in 2011 wordt binnen DGD voor elk partnerland een gemengde transdirectionele landengroep opgericht die via een jaarlijks actieplan aangestuurd wordt door het terrein; deze landengroepen werken een landenfiche uit waarin steeds de inspanningen van de verschillende samenwerkingskanalen en mogelijkheden tot synergie in kaart worden gebracht“.</p> <p>Deze landengroep zal uiteraard nauwe contacten onderhouden met BTC.</p> <p>Zie ook Operationeel Plan gouvernementele samenwerking D1 2011-12, R2.1: „D1 beschikt over een coherente strategienota voor de gouvernementele samenwerking (afgestemd op de beleidsprioriteiten van de partnerlanden), waarin de strategie van het BFVZ kadert en waaraan indirecte actoren en verschillende instrumenten van de indirecte samenwerking (steun aan lokale NGOs, MIPs, BA synergie) bijdragen“. (De strategienota bestaat voor eind 2012, en wordt met de directies van DGD, BTC, BIO, het BFVZ en de attachés besproken en goedgekeurd). BTC zal een ruime inbreng hebben bij het tot stand komen van de strategienota.</p>
<p>A2. In 2011 moet besloten worden of een wijziging van de Wet op de oprichting van BTC wenselijk en haalbaar is of niet.</p>	gedeeltelijk	<p>Het lijkt bijzonder moeilijk de politieke ontwikkelingen en prioriteiten voor 2011 te voorzien (pagina 109 van de studie naar de beheerscontracten vermeldt zelf: „Een wetswijziging is politiek complex en is een langdurige zaak. Het is duidelijk</p>

<p>Indien een wetswijziging niet wenselijk en haalbaar wordt geacht, kan worden nagegaan of met één of meer programmawetten de voornaamste obstakels overkomen kunnen worden.</p>		<p>dat politieke besluitvorming vereist is en dat vrijwel onmogelijk een wetswijziging voor het einde van het derde beheerscontract per 31 december 2011 doorgevoerd zal kunnen zijn"). Eventueel kunnen obstakels overkomen worden met programmawetten. Prioriteit is eerder het afronden van de voorbereiding voor het Vierde Beheerscontract in samenwerking met BTC (cfr. Managementplan 2010-13 2.3: „DGD bereidt een vierde beheersovereenkomst met BTC voor“, en 2.3.1: “De vierde beheersovereenkomst met BTC treedt in 2012 in werking”).</p>
<p>A3. De verdere ontwikkeling van thematisch beleid en afstemming op de internationale context zal onder het vierde contract moeten worden voortgezet en daarbij zal BTC worden geconsulteerd.</p>	<p>ja</p>	<p>Zie Managementplan 2010-13, operationele doelstelling 1, in het bijzonder prestatieindicator 1.3: „De transversale thema’s krijgen systematisch aandacht bij alle nieuwe Belgische samenwerkingsinterventies; conform de aanbevelingen van de <i>peer review</i>, de Accra Actieagenda en de Milleniumdoelstellingen voor Ontwikkeling worden <i>gender</i> en milieu als prioritair beschouwd”; en meetpunt 1.3.1: “Uiterlijk in 2013 beschikt DGD over beleidsnota’s voor de transversale thema’s; daarbij wordt rekening gehouden met de aanpak die door de EU gedefinieerd en gecoördineerd wordt”.</p> <p>Verder in het Operationeel Plan gouvernementele samenwerking D1 2011-12:</p> <p>A 2.1.1 Op basis van de door België aangegane internationale verbintenissen wordt een strategienota opgesteld die de nadruk legt op de 3 transversale thema’s en een coherente sectorale benadering van het ISP. Deze strategienota zal tot stand komen in nauwe samenwerking met BTC.</p> <p>R 4.2 “Op basis van de DGD-strategieën zijn de transversale thema’s geïntegreerd in de beleidsdialogen in de partnerlanden”, met A 4.2.1: “Een methodologie voor de effectieve integratie van de transversale thema’s in de ISPs wordt uitgewerkt (eind 2011)”.</p> <p>De beleidsnota en methodologie, zal uiteraard met inbreng en inspraak van BTC worden opgesteld, en zal uiteraard gevolgen hebben voor de uitvoering van het vierde beheerscontract.</p> <p>Nochtans worden expliciete verwijzingen naar beleidsnota’s in het vierde beheerscontract niet echt wenselijk geacht (zie A4).</p>
<p>A4. Het vierde beheerscontract zou geen expliciete verwijzingen naar beleid moeten omvatten, maar een model van jaarlijkse instructie kan overwogen worden teneinde de samenwerking goed vorm te geven op hoofdlijnen.</p>	<p>gedeeltelijk</p>	<p>Het vierde beheerscontract moet niet expliciet naar het beleid verwijzen. De Minister van Ontwikkelingssamenwerking bepaalt het beleid en de strategieën van de Belgische samenwerking, en de beleidsnota valt buiten het kader van het vierde beheerscontract. Algemene uitgangspunten en trends binnen de internationale context en verdragen kunnen wel worden opgenomen.</p> <p>Het beheerscontract beperkt zich tot de operationele context waarbinnen BTC de</p>

		<p>haar toevertrouwde taken inzake directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking vervult.</p> <p>Het gezamenlijk beheerscomité DGD – BTC volgt de vooruitgang van de bilaterale samenwerking op en kan tot instructies besluiten. Dit kan een jaarlijkse instructie met hoofdlijnen voor de samenwerking inhouden. BTC kan op die basis een ondernemingsplan opstellen.</p>
<p>A5. Voorafgaand aan het vierde beheerscontract dient vastgesteld te worden of België het landenbeleid in de toekomst zal baseren op eigen strategische meerjarenplannen voor de samenwerking met elk van de partnerlanden, die vervolgens in een ISP nieuwe stijl bevestigd kunnen worden.</p>	ja	<p>Uitgaand van de strategienota zoals beschreven onder A1, bepaalt het Operationeel Plan gouvernementele samenwerking D1 2011-12, onder R2.2: "De strategienota voor de gouvernementele samenwerking is de leidraad voor elk ISP", en verder onder A 2.2.1: "De strategienota wordt voor ieder partnerland "vertaald" in een ISP (met lange termijn engagement), afgestemd op de prioriteiten van de partnerlanden", met als indicator: "Vanaf 2013 zijn alle ISP's opgesteld vanuit een strategische visie op lange termijn".</p> <p>De voorbereiding van een ISP omvat het opstellen van een "basisnota", die kan worden beschouwd als een strategisch meerjarenplan voor de samenwerking met het partnerland.</p>
<p>A6. Een heroverweging van het voortbestaan van de bilaterale overlegorganen op verschillende niveaus zoals de Gemengde Commissie, het partnercomité en de GLOS is gewenst vanuit het multi-actor perspectief en een grotere rol van de partnerlanden.</p>	gedeeltelijk	<p>Het Managementplan 2010-13 bepaalt verschillende maatregelen om de overlegorganen beter af te stemmen op de lokale prioriteiten, binnen het multi-actor perspectief. Het voortbestaan op zichzelf is voorlopig niet aan de orde, maar een evolutie naar GLOS op sector- of themaniveau is in verschillende partnerlanden reeds in praktijk gebracht.</p> <p>Operationale doelstelling 8: „De FOD zal de interactie, afstemming en complementariteit verbeteren tussen de verschillende diensten binnen de FOD evenals tussen de gouvernementele, niet-gouvernementele en multilaterale instanties actief inzake ontwikkelingssamenwerking", bepaalt onder 8.3.: „Alle Gemengde Commissies worden op een gecoördineerde wijze voorbereid door de verschillende directies en diensten van DGD; mogelijke synergieprojecten worden onderzocht", en onder 8.3.1: „Uiterlijk in 2013 wordt in 50% van de Gemengde Commissies een synergieproject opgenomen". Bij de voorbereiding van de Gemengde Commissies en de ISP's wordt de partner via de attachés intensief betrokken.</p> <p>In verband met het Partnercomité 3.3: "Het lokale overlegcomité (partnercomité) wordt uitgebreid naar andere Belgische actoren (ook indien zij geen ondersteuning krijgen uit de DGD-begroting)", en 3.3.1: "Uiterlijk in 2011 ontvangen de attachés internationale samenwerking een instructie over de invulling van een verruimd lokaal overlegcomité ter verbetering van de lokale strategie".</p>

		<p>Voor ieder project wordt een Gemengde Lokale Overlegstructuur (GLOS) opgericht van zodra de formuleringsfase intreedt. De samenstelling verschilt van land tot land, maar bevat minstens vertegenwoordigers van het partnerland, de BTC (Plaatselijke Vertegenwoordiger), de Project Management Unit en de Belgische Staat (Attaché voor de Ontwikkelingssamenwerking). De overlegstructuur wordt voorgezeten door het partnerland. Zij heeft een adviserende functie. Na goedkeuring van de Bijzondere Overeenkomst, de uitvoeringsovereenkomst en het TFD neemt de attaché niet meer deel aan de daaropvolgende GLOS vergaderingen (tenzij op nadrukkelijke uitnodiging). Artikel 6 van elke Bijzondere Overeenkomst voorziet wel dat de attachés kopie krijgen van de PVs van de GLOS van de projecten. De RR van BTC, lid van de GLOS, zorgt ervoor dat de attachés binnen een redelijke termijn kopie krijgen van de PVs, inclusief alle bijlagen. In het kader van het vierde beheerscontract zal met BTC worden onderzocht of hier wijzigingen (aanpassingen) moeten worden aangebracht.</p>
<p>A7. Het verdient aanbeveling om de afschaffing van een aparte identificatiefase te overwegen en dit samen te laten vallen met een landenstrategie en 'ISP nieuwe stijl' zodat partnerlanden meer verantwoordelijkheden kunnen nemen.</p>	gedeeltelijk	<p>Het Operationeel Plan gouvernementele samenwerking D1 2011-12 voorziet niet in de afschaffing van de aparte identificatiefase, maar bepaalt wel onder R 8.2: "Identificaties zijn zoveel mogelijk binnen het ISP geïncorporeerd", met A 8.2.1: "De voorbereiding van een ISP omvat identificatie van de nieuwe projecten voor het eerste jaar", en meer expliciet: "vanaf 2011 bevatten minstens 30% van de nieuwe ISPs identificatiefiches".</p> <p>Overigens gebeurt de identificatie van een project door het partnerland, in samenwerking met de Attaché voor ontwikkelingssamenwerking. Bij de identificatie worden vooral het algemene en specifieke objectief, op basis van een grondige probleemanalyse, vastgelegd. Het feit dat de interventies in de toekomst over grotere budgetten zullen beschikken (A 7.3. van het operationeel plan D1: "De projecten weerhouden in de concentratiesectoren van de nieuwe ISPs hebben een budget van minstens 5 M Euro"), zal gevolgen hebben voor de identificatie en formulering, maar verandert in principe niets aan het vastleggen van de objectieven tijdens een identificatie.</p>
<p>A8. Er dient een samenhangende strategie voor resultaatgericht beheer te worden uitgewerkt met een stappenplan voor de invoering daarvan.</p>	gedeeltelijk	<p>De discussie om te komen tot een resultaatgericht beheer is binnen DGD al geruime tijd bezig en is expliciet verbonden met de ontwikkelingsresultaten en strategieën van de bilaterale hulp. De ervaringen die hierbij worden opgedaan kunnen nuttige lessen inhouden voor een resultaatgericht BTC. Een vertaling binnen het vierde beheerscontract is echter niet vanzelfsprekend, gezien de gedeelde verantwoordelijkheid van BTC. Op dit gebied moet de dialoog tussen BTC en DGD worden geactiveerd.</p>

		<p>Zie Managementplan 2010-13, operationele doelstelling 7: „De FOD zal op basis van de vastgelegde prioriteiten resultaatgericht de ontwikkelingshulp beheren en strategisch opvolgen via interne verbeteringsprocessen“.</p> <p>Meer specifiek:</p> <p>7.1. Het actieplan van het netwerk resultaatgericht beheer wordt uitgevoerd.</p> <p>7.2. De Belgische ontwikkelingshulp wordt meer gericht op ontwikkelingsresultaten; de beleidsdialoog met partnerlanden, partnerorganisaties, BTC, BIO en niet-gouvernementele actoren wordt gevoerd op basis van al bereikte en te bereiken ontwikkelingsresultaten (7.2.1. Vanaf 2012 bevatten alle indicatieve samenwerkingsprogramma's precieze te bereiken ontwikkelingsresultaten; dit wordt opgevolgd in de beleidsdialoog met de partnerlanden, en 7.2.2. De voorwaarden inzake resultaatgericht beheer zoals voorzien in de besluiten en de convenanten van toepassing op de niet-gouvernementele actoren, worden nauwgezet opgevolgd)</p> <p>7.3. Alle DGD-directies beschikken over een resultaatgericht operationeel plan dat jaarlijks wordt geactualiseerd en in de maand oktober wordt goedgekeurd door het beheerscomité; deze operationele plannen worden omgezet in een taakverdeling voor de diensten en worden vertaald naar individuele prestatiedoelstellingen die in de ontwikkelcirkels worden verankerd.</p> <p>In het Operationeel Plan gouvernementele samenwerking D1 2011-12:</p> <p>A 8.1.1: D1 en de attachés nemen in 2011 actief deel aan de brainstorming en de onderhandelingen voor het opstellen van het 4^e BC, ondersteund door het netwerk GARD.</p> <p>R26: D1 dispose des compétences nécessaires et utilise des outils adaptés pour assurer que la formulation, la mise en œuvre et le suivi des programmes de coopération bilatérale directe soient axés sur l'obtention de résultats de développement.</p> <p>R27: Les résultats du PIC contribuent à l'atteinte des résultats de développement des pays partenaires.</p> <p>R28: D1 adopte un mode de gestion organisationnelle axé sur les résultats.</p>
<p>A9. In het kader van het resultaatgericht beheer kunnen met BTC afspraken worden gemaakt over KPIs inzake hun belangrijkste processen, waarbij de beoordelingscriteria voor de beoordeling van BTC processen als uitgangspunt kunnen dienen voor deze KPIs.</p>	<p>gedeeltelijk</p>	<p>De reflectie omtrent procesindicatoren in het kader van resultaatgericht beheer is amper gestart. In de eerste plaats zal moeten gezocht worden naar degelijke externe (en interne) expertise om de discussie op gang te brengen.</p>

<p>A10. BTC zal sterk inzetten op verdere verbetering van de monitoring van de activiteiten samen met de partnerlanden, zodat een goede basis voor het resultaatgericht beheer wordt gelegd. De evaluatieverantwoordelijkheden van BTC sluiten hierop aan en betreffen vooral de tussentijdse evaluaties.</p>	<p>ja</p>	<p>Het is logisch dat BTC niet langer verantwoordelijk is voor de eindevaluatie. Het Managementplan voor DGD besteedt uitgebreid aandacht aan het gebruik en de modaliteiten voor evaluatie. De voorgestelde resultaten laten voldoende ruimte aan BTC om zich sterker in te zetten op monitoring van activiteiten en tussentijdse evaluaties met het oog op resultaatgericht beheer.</p> <p>2.6. DGD gebruikt evaluaties voor een beter ontwikkelingsbeleid.</p> <p>2.6.1. DGD meldt jaarlijks zijn evaluatienoden via de Voorzitter van het Directiecomité aan de Bijzonder Evaluator; deze noden worden door het beheerscomité goedgekeurd.</p> <p>2.6.2. DGD gaat steeds in op uitnodigingen van de Bijzonder Evaluator om deel te nemen aan de stuurgroepen van zijn evaluaties.</p> <p>2.6.3. DGD antwoordt steeds op vragen voor advies van de Bijzonder Evaluator inzake referentietermen voor evaluaties; de Bijzonder Evaluator wordt uitgenodigd om deze voor het beheerscomité toe te lichten en te bespreken.</p> <p>2.6.4. Op elke evaluatie volgt een <i>management response</i>, die door het beheerscomité wordt goedgekeurd.</p> <p>2.6.5. Beleidsveranderingen op basis van evaluaties worden jaarlijks door DGD gemeld aan de Bijzonder Evaluator, zodat deze de beleidsveranderingen kan opnemen in zijn verslag aan het Parlement.</p> <p>Meer in het bijzonder:</p> <p>R11: Verbeterde ontwikkelingssamenwerking door een efficiëntere aanwending van het evaluatieapparaat van de FOD.</p> <p>R 11.1 Les Attachés et D1 participent dans les évaluations de S4</p> <p>A 11.1.1 D1 vaardigt dossierbeheerders af om deel te nemen aan de vergaderingen door S4 over de evaluaties, zoals de landenevaluaties</p> <p>A 11.1.2 De Attachés nemen, volgens keuze van S4, deel aan de evaluaties op het terrein en rapporteren tijdig aan D1</p> <p>A 11.1.3 De dossierbeheerder neemt, indien gevraagd, deel aan de zending van de strategische evaluaties van S4 voor hun betrokken land</p> <p>R11.2 Bij de identificatie en formuleringen van de projecten, wordt rekening gehouden met de <i>lessons learned</i> van de evaluaties</p> <p>A 11.2.1 Dans les préparations des PICs et les identifications des projets, les Attachés et D1 utilisent, quand il y en a, les lessons learned et rapports du service d'évaluations</p> <p>A 11.2.2 Les Attachés et D1 tiennent compte des lessons learned pendant les formulations des projets</p> <p>A 11.2.3 De attachés bespreken de resultaten van evaluaties met de partner in</p>
--	-----------	---

		de COMPARS
A11. In de periode voorafgaand aan de vaststelling van het vierde beheerscontract dienen in het licht van verdere aansluiting bij de internationale ontwikkelingen heldere besluiten te worden genomen over eventuele delegatie van activiteiten en/of samenwerking in gezamenlijke landenteams van DGOS en BTC zodat het vierde beheerscontract hierop gebaseerd kan worden.	ja	Decentralisatie (als middel voor kwaliteitsverbetering) van verantwoordelijkheden staat ingeschreven in de plannen van zowel DGD als BTC. De praktische (o.a. financiële) modaliteiten hiervoor moeten worden uitgewerkt. In het Managementplan onder 2.3: „Er wordt een ontwerp van nieuw delegatiebesluit uitgewerkt dat toelaat voldoende beslissingsbevoegdheid te delegeren naar de attachés internationale samenwerking op het terrein”. Operationeel plan D1: R9: Grotere delegatie van beslissingen naar het terrein. R 9.1 Het delegatiebesluit van overdracht van bevoegdheden naar de attachés voorziet ruimere delegatie
A12. Zowel DGOS als BTC moet zich bezinnen over de noodzakelijke expertise en kennis die de staf moet hebben op de hoofdzetel, maar vooral ook in het veld om de strategische begeleiding en aansturing beter vorm te geven alsmede om de beleids- en sectorialoog te voeden.	ja	Er moet een duidelijke definitie van verschillende vormen van expertise (ATI, expert budgethulp, sectorale expert, thematische expert, expertisefonds) worden uitgewerkt, inclusief waar deze expertise wordt gepositioneerd (BTC vertegenwoordiging, ambassade, centraal BTC en/of DGD met regelmatige (lange of korte) zendingsoopdrachten). Zie ook Operationeel plan D1: A 8.2.2 Sectorale expertise wordt versterkt bij DGD Voor eind 2011 zijn minstens 3 sectorale experts beschikbaar voor DGD & attachés
A13. Beide organisaties dienen – waar mogelijk gezamenlijk – een kennisontwikkelingsplan op te stellen en uit te voeren bestaande uit vormingen, begeleiding van staf op het terrein, mentorfuncties, websites, etc.	ja	Gezamenlijke vormingen worden volgens een kennisontwikkelingsplan georganiseerd. Zie ook managementplan: 6.2. De communicatie met het Parlement en de sensibilisering van de publieke opinie worden toegespitst op de resultaten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking; op alle niveaus wordt de resultaatsrapportage verbeterd.

2. Aanbevelingen voor het vierde beheerscontract

Aanbevelingen	Akkoord ? ja, gedeeltelijk, neen	Te ondernemen actie bij akkoord of Argumentatie voor niet-akkoord
AB1. De titels van het derde beheerscontract die verwijzen naar de Wet op de oprichting van BTC kunnen grotendeels gehandhaafd worden.	ja	De titels die verwijzen naar de Wet op de oprichting van BTC worden grotendeels gehandhaafd.
AB2. Onder Titel 1, Algemene Bepalingen, verdient het aanbeveling om uitgebreider naar het Belgische beleid te verwijzen alsmede naar internationale verdragen die immers het kader vormen om de effectiviteit van de Belgische coöperatie te verbeteren.	gedeeltelijk	(zie ook A4) Algemene uitgangspunten en trends binnen de internationale context en internationale verdragen kunnen worden opgenomen. Expliciete verwijzingen naar het beleid zijn niet wenselijk.
AB3. Onder Titel 1, Algemene Bepalingen, zou eveneens verwezen kunnen worden naar de gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide partijen om resultaatgericht te werken en dat in onderlinge harmonie te doen in overeenstemming met de nieuw op te stellen strategie voor resultaatgericht beheer en het daarmee samenhangende actieplan.	gedeeltelijk	(zie ook A8) Binnen DGD wordt de evolutie naar resultaatgericht beheer vertaald in concrete acties in het Managementplan en de Operationele plannen. Parallel hiermee moet ook worden onderzocht hoe resultaatgerichte engagementen voor BTC kunnen worden ontwikkeld voor het 4e BC.
AB4. Onder Titel 1, Algemene Bepalingen, zou opgenomen kunnen worden dat een gemengd beheerscomité verantwoordelijk wordt voor de opvolging van het vierde beheerscontract.	ja	(zie ook A4) Het gezamenlijk beheerscomité DGD – BTC volgt de vooruitgang van de bilaterale samenwerking op en werkt instructies uit. Indien wenselijk, kan het beheerscomité besluiten een jaarlijkse instructie met hoofdlijnen voor de samenwerking op te stellen. BTC kan op die basis een ondernemingsplan opstellen. Het beheerscomité is de meest aangewezen instelling om het vierde beheerscontract op te volgen.

<p>AB5. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, dient te worden aangegeven dat BTC betrokken wordt bij het opstellen van landenstrategieën doordat actief lessen zullen worden getrokken uit de opgedane ervaringen.</p>	<p>ja</p>	<p>BTC en de partner moeten actief worden betrokken bij alle fasen van de voorbereiding van een ISP. De voorstelling van de appreciatienota ter voorbereiding van de basisnota (landenstrategie) voor het ISP gaat gepaard met een atelier, waar alle lokale actoren bij betrokken worden, en waar ze hun kritische opmerkingen kunnen formuleren. De evaluatie van de uitvoering van het voorbije ISP (vooral „lessons learned“), kan best door BTC worden uitgevoerd. De evaluatie en appreciatie moet zoveel mogelijk „resultaatgericht“ worden benaderd. Dit betekent een omschakeling van mentaliteit (van louter weergave van activiteiten naar al dan niet bereiken van resultaten), en het zorgvuldig uitkiezen van resultaatgerichte indicatoren (zowel bij ISP als formulering).</p>
<p>AB6. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, moeten de verschillende uitvoeringsmodaliteiten voor projecten en programma's van de directe bilaterale samenwerking helder gedefinieerd worden zodat in een apart vademecum de spelregels nader uitgewerkt kunnen worden.</p>	<p>ja</p>	<p>De uitvoeringsmodaliteiten moeten duidelijk worden gedefinieerd. Er bestaan reeds vademecums voor begrotingshulp en nationale uitvoering. Deze documenten worden aan de hand van „lessons learned“ en nieuwe evoluties regelmatig aangepast door DGD/BTC werkgroepen. Het vademecum dient als handleiding voor het eenvormig opstellen van de betreffende dossiers, maar de mogelijkheid tot aanpassing in het licht van recente evoluties en de internationale context moet expliciet vermeld worden. Aanpassingen kunnen worden bekrachtigd door het beheerscomité.</p> <p>Mangementplan DGD:</p> <p>2.8. In elk partnerland van de gouvernementele samenwerking worden de concentratiesectoren onderworpen aan een grondige, doelgerichte analyse met het oog op sectorale begrotingshulp en nationale uitvoering van projecten.</p> <p>2.8.1. Uiterlijk in 2013 bevatten alle basisdossiers ter voorbereiding van nieuwe indicatieve samenwerkingsprogramma's steeds een analyse voor de mogelijkheden tot sectorale begrotingshulp en nationale uitvoering van projecten.</p>
<p>AB7. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou moeten worden aangegeven dat BTC samen met het partnerland verantwoordelijk is voor de formulering, waarbij de referentietermen voor de formulering gezamenlijk door de attaché, het partnerland en BTC worden opgesteld. De attaché zal tijdens het</p>	<p>ja</p>	<p>De formulering is de verantwoordelijkheid van BTC samen met een in het ISP duidelijk gedefinieerde instelling van het partnerland. Het partnerland moet in dit verband op zijn verantwoordelijkheid worden gewezen. De referentietermen worden door attaché, partnerland, en BTC opgesteld en goedgekeurd tijdens een aan de formulering voorafgaande GLOS (in aanwezigheid van de ambassade). De goedgekeurde referentietermen en het verslag van deze eerste GLOS worden door de attaché doorgestuurd naar de bevoegde dienst op D1.</p>

formuleringsproces worden geconsulteerd.		De attaché wordt tijdens het formuleringsproces regelmatig geconsulteerd, en een restitutieatelier wordt door BTC georganiseerd, in aanwezigheid van alle betrokken actoren, die bij die gelegenheid hun opmerkingen voor het definitief TFD kunnen formuleren.
AB8. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, dient verwezen te worden naar één of meer documenten waarin richtlijnen voor de kwaliteit van het formuleringsproces en het formuleringsverslag zijn opgenomen.	ja	Het is wenselijk dat het formuleringsverslag en TFD worden versmolten tot één document. BTC garandeert via enerzijds een "Formuleringsgids" en anderzijds een interne kwaliteitsbewakingsprocedure, de kwaliteit van de formuleringen. Dit moet BTC toelaten om de kwaliteit te garanderen wat betreft: (1) de algemene haalbaarheid (specifiek objectief, de te behalen resultaten, (2) de technische haalbaarheid binnen het voorgestelde tijds kader, (3) de aangepastheid van de keuze en verdeling van middelen voor de opgelijste activiteiten, (4) de beschrijving en analyse van de risico's en eventuele remediëring, (5) de praktische integratie van transversale thema's, (6) de uitwerking van uitvoeringsmodaliteiten en (7) de beschrijving van de resultaatsindicatoren en de organisatie van de opvolging en evaluatie). Na de interne kwaliteitsbewaking, is het dossier klaar voor restitutie op het terrein en vervolgens voorlegging aan de CCQ.
AB9. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou moeten worden verwezen naar een nieuwe vorm van kwaliteitsborging van de formuleringsverslagen waarbij zowel DGOS als externe expertise een rol zou moeten spelen zowel in België als in het partnerland	ja	De werking van het CCQ wordt bepaald door een huishoudelijk reglement dat door het beheerscomité kan worden aangepast. Het CCQ is het eindpunt van de formulering, waarbij zowel DGD als BTC het TFD bekrachtigen. Op het terrein wordt dit bevestigd door een GLOS (in aanwezigheid van de ambassade). Op het terrein wordt de kwaliteit regelmatig opgevolgd door consultatie met partner en attaché, en een definitieve restitutie. In België waarborgen de dossierbeheerders de kwalitatieve normen van het TFD , waarbij zij voor de technische aspecten beroep kunnen doen op sectorale en/of thematische (interne of externe) expertise. Hierbij zijn frequente contacten voorafgaandelijk aan het CCQ tussen dossierbeheerders DGD en BTC wenselijk. Operationeel plan D1: A.7.4.3 D1 intensifie la communication avec la CTB et les attachés, avant et après le CCQ et durant la phase de formulation pour s'assurer que les dossiers sont de qualité et complétés à temps
AB10. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou verder voor de	ja	De verschillende documenten en verslagen worden aan de hand van een template meer resultaatgericht en uniform. De verantwoordelijkheden en

<p>verschillende uitvoeringsmodaliteiten moeten worden vastgelegd wie de verantwoordelijkheid heeft voor de uitvoering van activiteiten, aanpassingen in het het formuleringsdocument, de jaarlijkse verslaglegging en de eindrapportage.</p>		<p>rapportagemomenten moeten duidelijk worden vastgelegd, alsook de modaliteiten om deze documenten aan de betrokken personen en diensten door te sturen, en de commentaren te verwerken.</p>
<p>AB11. Onder Titel II, directe bilaterale samenwerking, zou eveneens voor de verslaglegging kunnen worden verwezen naar een apart document of een annex waarin kwaliteitseisen zijn opgenomen en wat de opmaat vormt voor een verbetering van het resultaatgericht beheer.</p>	<p>ja</p>	<p>Dit document met kwaliteitseisen kan door een gezamenlijke werkgroep BTC/DGD worden opgesteld.</p>
<p>AB12. Onder Titel III, andere vormen van directe bilaterale samenwerking, zouden onder de noemer van financiële samenwerking verschillende vormen van begrotingssteun goed gedefinieerd moeten worden, een verwijzing naar het vademecum moeten worden opgenomen en de rol van BTC gedefinieerd moeten worden.</p>	<p>ja</p>	<p>Het vademecum voor begrotingshulp vormt de enige leidraad aan de hand waarvan de actoren op het terrein en in België de dossiers opstellen. Het vademecum legt de verantwoordelijkheden vast. Dit wordt bevestigd in het vierde beheerscontract.</p> <p>De werkgroep begrotingshulp behandelt niet langer de lopende dossiers, maar bepaalt de aanpassingen die eventueel in het licht van recente evoluties en/of internationale ontwikkelingen nodig worden geacht. Deze aanpassingen worden door het beheerscomité bekrachtigd.</p> <p>Operationeel plan D1: R 8.3 Een aangepast Vademecum Begrotingshulp is goedgekeurd R 8.4 De dossierbeheerders bij D1 en BTC nemen de taken van de werkgroep BH over</p>
<p>AB13. Onder Titel V, Evaluatie, zou vastgelegd kunnen worden dat de Staat verantwoordelijk wordt voor de onafhankelijke evaluatie van landenstrategieën ter voorbereiding van de nieuwe strategieën.</p>	<p>gedeeltelijk</p>	<p>De mogelijkheid tot gezamenlijke evaluaties met andere donoren en partnerlanden is wenselijk, en moet in het vierde beheerscontract gewaarborgd worden.</p> <p>De landenstrategieën zijn in feite identiek met de basisnota ter voorbereiding van het ISP. Aangezien het ISP wordt opgesteld met een lange termijn visie (o.a. de wens om gedurende verschillende ISPs aanwezig te blijven in dezelfde concentratiesectoren), wordt de landenstrategie voor elk ISP herzien en aangepast in het licht van de voorbijge evolutie en de bereikte resultaten. Het evaluatierapport van de Staat (in nauwe samenwerking met BTC) is hierbij belangrijk. De</p>

		landenstrategie evolueert hierbij geleidelijk (hopelijk in positieve zin dank zij onder andere het uitgevoerde ISP) en wordt niet telkens herschreven.
AB14. Onder Titel VII, Personeel, zou wat meer specifiek vastgelegd kunnen worden hoe BTC en DGOS zowel in Brussel als in het veld zouden moeten samenwerken.	ja	Goede, continue, transparante communicatie en rapportering (duidelijk vastleggen wie doet wat en wanneer) is noodzakelijk voor een goede werking van de Belgische ontwikkelingshulp. Alhoewel de samenwerking op het terrein slechts uitzonderlijk problemen oplevert, kunnen de gezamenlijke overlegmomenten op het terrein meer formeel worden vastgelegd (naar analogie met het organiseren van de fora voor Belgische actoren). Gezien de mogelijkheid tot herstructurering binnen de organisaties (in Brussel en op het terrein) is het moeilijk in het vierde beheerscontract verder te gaan dan algemene richtlijnen en aanbevelingen. We verwijzen naar het Operationeel plan D1 : A 7.5.1 Het Gemengd Beheerscomité DGD-BTC bespreekt de vooruitgang van de formuleringen A 7.5.2 De attachés overleggen regelmatig met de resrep van BTC over de formuleringen en de uitvoering van de projecten; speciale aandacht wordt besteed aan projecten waarvan de bijzondere overeenkomst werd verlengd, op basis van een verantwoord bijkomend DTF A 7.5.3 Strategische opvolging door de attachés van de projectjaarverslagen, mid-term- en eindevaluaties van de projecten.
AB15. Onder Titel VIII, zou het uitgangspunt voor de financiering van BTC gebaseerd moeten zijn op een jaarlijkse begroting gekoppeld aan het ondernemingsplan die door het gemengd beheerscomité wordt besproken.	ja	De rol van het beheerscomité in de opvolging van het vierde beheerscontract wordt vastgelegd, en omvat onder andere de grondige bespreking van het ondernemingsplan. Dit comité kan de jaarlijkse instructies formuleren. Op basis van de instructies en het ondernemingsplan kan de jaarlijkse BTC begroting worden opgesteld, waarin beheerskosten en kosten van activiteiten in de partnerlanden worden gescheiden. Dit is een complexe materie die vooraf grondig zowel door DGD als door BTC expertise moet worden bestudeerd.
AB16. Onder Titel IX, Controle en opvolging, zou het accent meer moeten komen te liggen op een efficiënt controlesysteem.	ja	Het uitwerken van een meer efficiënt controlesysteem kan het voorwerp uitmaken van een studie, waarbij het wettelijk kader ook kan worden onderzocht. Opvolging moet meer resultaatgericht worden benaderd, zoals in vorige aanbevelingen reeds werd aangebracht.
AB17. Onder Titel X, Ondernemingsplan, zouden de	ja	Dit past in de evolutie naar resultaatgericht beheer. Indicatoren voor de kwaliteit van de prestaties moeten door (externe en

vereisten voor het jaarlijkse ondernemingsplan en het jaarverslag verder uitgewerkt moeten worden zodat dit het centrale element wordt in de relatie tussen BTC en de Staat.		interne) expertise worden opgesteld. De vereisten voor het jaarverslag van BTC over activiteiten en uitgaven worden vastgelegd. Dit jaarverslag wordt verwerkt in een jaarverslag van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking dat gezamenlijk door BTC en DGD wordt opgesteld.
AB18. Er worden procesindicatoren met BTC afgesproken die passen binnen het resultaatgericht beheer.	ja	De procesindicatoren, opgesteld met de hulp van externe expertise, worden gezamenlijk afgesproken.

4. DE EVALUATIE VAN NGO-PARTNERSCHAPPEN GERICHT OP CAPACITEITSVERSTERKING

In het vorige Verslag aan het Parlement werd er bericht over de evaluatie van NGO-partnerschappen gericht op capaciteitsversterking en over de conclusies en aanbevelingen ervan. We brengen hieronder eerst een aantal elementen uit het evaluatierapport in herinnering, alvorens een commentaar en analyse te leveren bij de management responses van DGD, Acodev en Coprogram op de evaluatie¹⁷.

1. Pro memorie: Evaluatie van de NGO-partnerschappen

De evaluatie omvatte de periode 1998-2008 en baseerde zich op een staal van 40 partnerschappen van 21 Belgische NGO's (in dit stuk: "de NGO's"), waarvan er 31 bezocht werden tijdens de terreinfase. Tijdens een documentaire studie werden een aantal pistes geïllustreerd, die de NGO's kunnen helpen bij het verbeteren van hun werking inzake partnerschap en capaciteitsversterking (CV).

Het evaluatieteam stelde vast dat terwijl zowel NGO's als DGD veel belang hechten aan CV, er een gebrek is aan kennisopbouw en instrumenten om mee aan de slag te gaan. De evaluatie kwam in die zin dus op een goed moment. Ze beval zowel de NGO's als DGD aan om te investeren in de ontwikkeling van specifieke expertise mbt CV en kwaliteitscontrole. De NGO's kregen de suggestie lokale expertise inzake CV ontwikkelen te en ook technische ondersteuning (bv door coöperanten) te "poolen" en zo in het Zuiden een gespecialiseerde kennisbasis uit te bouwen waar verschillende NGO's uit zouden kunnen putten.

De evaluatie stelde vast dat een partnerschap van lange duur, binnen een context van gelijkwaardigheid met inspraak voor de partner, een goede basis is voor capaciteitsversterking. Ze beveelt wel aan om partnerschapsovereenkomsten te sluiten waarbij de partner voldoende financiële zekerheid krijgt over de toekomst zonder van een enkele financieringsbron afhankelijk te worden. Ook administratieve overlast moet vermeden worden. Dit laatste kan door een harmonisatie tussen de verschillende noordorganisaties die met eenzelfde zuidpartner werken, iets wat de evaluatie dan ook aanbeveelt.

Wat de CV binnen het partnerschap betreft, wordt de NGO's sterk aangeraden meer te investeren in context- en institutionele analyses. Te vaak wordt er in het geheel geen baseline opgesteld bij de start van het partnerschap en is het dan ook onmogelijk om later op objectieve wijze vooruitgang vast te stellen. Zo'n analyse van de capaciteiten en context van de partner zou ook toelaten bepaalde aspecten te kiezen waarop de NGO effectief wil werken en meer diversiteit en innovatie in de CV-aanpak bevorderen (niet enkel vormingen en partnermeetings dus).

¹⁷ De management responses van DGD, ACODEV en COPROGRAM werden in dit verslag opgenomen.

De exit-strategie blijft een pijnpunt. Maar al te vaak worden lange partnerschappen aangegaan met een open einde, zonder afspraak over de uitstap. De evaluatie dringt er sterk op aan dat dit zou veranderen.

Een laatste punt specifiek voor de NGO's betreft monitoring en evaluatie: de NGO's evalueren nog steeds te weinig. Evaluaties worden trouwens bemoeilijkt door het ontbreken van een baseline. Zonder beeld van de beginsituatie is het onmogelijk de evolutie van de partner objectief vast te stellen en nog minder in welke mate de NGO daartoe bijgedragen heeft.

Ook DGD kreeg enkele specifieke aanbevelingen. Zo stelde het evaluatieteam vast dat er onzekerheid bestond bij de dossierbeheerders over hoe zij zicht kunnen krijgen op de invulling van partnerschap en CV op het terrein. Eveneens is er sprake van een zeker spanningsveld is tussen een beleid dat meer aandacht wil geven aan CV en de operationalisering van bepaalde beleidslijnen: zo is de verhoogde druk om tastbare en meetbare resultaten aan te tonen nefast voor CV. De druk voor meer rekenschap maakt dat NGO's geneigd zijn te opteren voor sterke partners en minder voor innovatieve programma's en praktijken. Ook de eis van de administratie naar de NGO's voor verhoogde coherentie binnen hun programma draagt het risico met zich mee dat NGO's bepaalde thema's of benaderingen zouden opdringen aan hun partners.

Gezien het belang van het regelgevend kader als stimulans voor verandering bij de NGO's, stelt de evaluatie voor dat DGD een proactief beleid zou uitbouwen om NGO's te stimuleren hun CV-aanpak verder te professionaliseren, via standaarden, experimenten of sensibilisering. Er wordt ook gesuggereerd dat DGD in haar beoordeling een onderscheid zou maken tussen NGO's met klassieke programma's gericht op armoedebestrijding en NGO's die zich richten op meer complexe thema's als state building en goed bestuur. Dit onderscheid en de gediversifieerde aanpak zou toelaten dat de NGO's op een aangepaste manier opgevolgd en beoordeeld worden.

2. Management Response van de Directie Generaal Ontwikkelingssamenwerking

Algemeen

De evaluatie van "NGO-partnerschappen op het vlak van capaciteitsversterking" richt zich in de eerste plaats naar NGO's. Een belangrijke bijdrage van deze evaluatie is dat zij kan dienen als inspiratiebron voor NGO's om hun beleid rond capaciteitsversterking verder uit te bouwen en te diversifiëren: verschillende routes, verschillende niveaus (zogenaamd hoofd, rug, armen, benen), verschillende aanpakken (hands off/hands on, upstream/downstream, andere vormen van capaciteitsversterking dan klassieke vorming...) en verschillende soorten capaciteiten waaraan aandacht moet besteed worden.

De evaluatie behelst de periode 1998-2008. Er kan vastgesteld worden dat vele aanbevelingen al voor een stuk beantwoord worden in de afspraken die werden gemaakt in het Akkoord van 4 mei 2009 tussen de Minister en de NGO-sector. Deze afspraken van het Akkoord werden ook reeds geïntegreerd in de instrumenten die DGOS zal hanteren voor de nieuwe NGO-programma's van 2011-2013. Deze instrumenten, met name het voorstellingsschema en de beoordelingsfiche, werden reeds eind 2009 aan de NGO-sector overgemaakt. Hoewel het eindrapport van deze evaluatie pas beschikbaar is op het moment dat de meeste NGO's al op het einde zijn van de voorbereiding van hun nieuwe driejarenprogramma's, zullen vele aanbevelingen dus toch al in aanmerking kunnen genomen worden bij de beoordeling ervan. Op sommige vlakken kunnen

de instrumenten van DGOS meer geëxpliciteerd worden, of zouden er nieuwe elementen moeten toegevoegd worden. Dit zal gebeuren bij de eerstvolgende herziening van de beoordelingsfiche en het voorstellingschema voor NGO-programma's.

De evaluatie stelt in het algemeen vast dat DGOS capaciteitsversterking wel belangrijk vindt voor de niet-gouvernementele samenwerking, maar dat de operationele vertaling hiervan ontbreekt. Eenzelfde vaststelling werd gedaan bij de Peer Review op het vlak van gouvernementele samenwerking, waar aan DGOS werd aanbevolen om een strategisch kader voor capaciteitsversterking te ontwikkelen. Het lijkt ons dan ook een goede optie om beide aanbevelingen gezamenlijk aan te pakken, en bij het uitwerken van zulk strategisch kader ook een luik niet-gouvernementele samenwerking te voorzien.

Vooraleer een reactie te geven op de aan DGOS gerichte aanbevelingen, wensen we ook een aantal kritische bedenkingen over voorliggende evaluatie te maken.

Ten eerste betreurt DGOS de vertraging van 6 maanden die de evaluatie heeft opgelopen. Oorspronkelijk was het eindrapport voorzien voor eind 2009, waardoor NGO's ruimschoots de tijd zouden gehad hebben de aanbevelingen en conclusies te integreren in hun nieuwe driejarenprogramma 2011-2013. NGO's zaten nu reeds in de eindfase van de voorbereiding van deze nieuwe programma's op het moment dat het eindrapport van de evaluatie gepubliceerd werd. Wil een evaluatie van indirecte actoren zijn nut bewijzen, dan zal er voor volgende evaluaties strenger moeten toegezien worden op een goede timing.

Ten tweede is DGOS van oordeel dat de rol van coöperanten (technische assistentie) als middel voor capaciteitsversterking te weinig onderzocht werd in deze evaluatie. De inzet van coöperanten is nochtans een vrij vaak ingezet middel met bovendien een relatief hoge kostprijs.

Ten slotte is DGOS van mening dat de evaluatie niet voldoende gefocust en kernachtig is, met als resultaat een te uitgebreid eindrapport. Het probleem stelt zich eigenlijk al in het onderwerp en de titel van de evaluatie. Men tracht zowel partnerschappen als capaciteitsversterking te evalueren en spreekt over capaciteitsversterking in partnerschappen, in plaats van capaciteitsversterking van partners.

Maar het probleem is ook dat de evaluatoren zich niet beperkt hebben tot het evalueren van het gedrag van NGO's, maar ook conclusies en aanbevelingen hebben geformuleerd over de rol van DGOS en de NGO-federaties, terwijl de methodologie van de evaluatie hier niet specifiek toe gericht was. DGOS stelt zich ook vragen bij de keuze van het bestek, aangezien de gekozen groep evaluatoren niet de goedkoopste offerte inleverde, en zich bovendien zeer verbonden toont met het milieu van NGO's. Dit blijkt ook uit het eindverslag: De evaluatoren bleken heel ontvankelijk voor de globale visie van de NGO-sector, die vaak de reflex heeft om, wanneer zaken niet goed lopen, hiervoor te wijzen naar de overheid en verplichtingen die de overheid hen oplegt, in plaats van hun eigen verantwoordelijkheid hierin op te nemen.

Hieronder wordt per aanbeveling de opvolging door DGOS voorgesteld. Daarbij mag men echter de specifieke rol van zowel de NGO's als DGOS niet uit het oog verliezen. Er zal steeds rekening moeten gehouden worden met een evenwicht tussen de beleidsopdracht van DGOS en het initiatiefrecht van NGO's.

Bespreking per aanbeveling

Aanbeveling 11 – Andere beoordelingscriteria en rapporteringsvereisten voor niet-klassieke NGO's

DGOS zou kunnen overwegen om een onderscheid te maken tussen de beoordelingscriteria en rapporteringsvereisten van NNGO's die bezig zijn met klassieke, outputgerichte NGO-programma's inzake armoedebestrijding en dienstverlening in sociale sectoren (bv. medische programma's en sommige landbouwprogramma's) en zij die bezig zijn met ontwikkelingsprocessen die complexer zijn omdat ze naast ontwikkelingsoutputs ook inzetten op 'state building', goed bestuur, maatschappijopbouw en structurele CV van CSO's (bv. CV in een multi-actoren benadering, CV van politieke NGO's, vakbonden, enz.). Vanuit het complexiteitsdenken groeit internationaal het inzicht dat die tweede groep een meer lerende aanpak dient te volgen, en met M&E afgestemd op wat realistisch kan gemeten worden in deze context. De DGOS regelgeving van 2006 mbt het onderscheid tussen project- en programmaNGO's had in die richting kunnen evolueren, maar heeft in de praktijk geleid tot een ruime groep van programmaNGO's waardoor de mogelijkheid tot versoepeling van kaders beperkt was.

Opvolging door DGOS

Hoewel verbetering van de instrumenten van DGOS (voorstellingsschema, beoordelingsfiche, financiële en narratieve richtlijnen) een continu proces is, is DGOS van mening dat de huidige instrumenten voldoende openheid laten voor zowel de klassieke dienstverlenende NGO's als voor NGO's die meer inzetten op beleidsbeïnvloeding en maatschappijopbouw. Zo ligt de nadruk zeker niet enkel op wat bereikt wordt bij de finale doelgroepen, maar wordt er ook veel belang gehecht aan het partnerschap en capaciteitsversterking.

In het Akkoord van 4 mei 2009 tussen de Minister en de NGO-sector is bovendien overeengekomen dat NGO's zich in de toekomst meer gaan toeleggen op capaciteitsversterking en beleidsbeïnvloeding, en minder op rechtstreekse dienstverlening. NGO's zouden enkel dienstverlening mogen doen in de vier uitzonderingen die door het Akkoord zijn voorzien, met name 1) zwakke doelgroepen en geen andere ondersteunende organisatie aanwezig, 2) proefexperimenten, 3) fragile states en 4) noodsituaties. DGOS zal hier dan ook op toezien vanaf de nieuwe strategische kaders van NGO's.

Aanbeveling 12 – DGOS-communicatie over resultaatgericht beheer

DGOS kan duidelijker communiceren dat resultaatgericht beheer ook kan betekenen dat: (1) er resultaten worden voorgelegd van CV processen met de directe partners (en er dus aparte resultaten kunnen geformuleerd worden die betrekking hebben op CV van partners), (2) dat er gewerkt kan/moet worden met zwakkere partners die legitimiteit en maatschappelijke relevantie hebben, en (3) dat lange looptijden aanvaardbaar zijn in geval van een duidelijk en duurzaam traject.

Opvolging door DGOS

DGOS is inderdaad van mening dat er resultaten kunnen geformuleerd worden op het niveau van capaciteitsversterking van partners, zonder hierbij echter de impact op de uiteindelijke doelgroep uit het oog te verliezen. De beoordelingsfiches voor NGO-programma's zijn in dit opzicht ook evenwichtig opgebouwd: er wordt gepeild naar het effect op de socio-economische situatie van de begunstigden (vraag 21 beoordelingsfiche), maar er gaat ook veel aandacht naar capaciteitsversterking (vragen 26-31) en partnerschap (vragen 55 tot 65).

Er kan gewerkt worden met zwakkere partners. Dit zal afhangen van de doelen die de NGO in haar project of programma vooropstelt. Op het gebied van capaciteitsversterking kan zelfs sneller resultaat geboekt worden bij zwakkere partners dan bij sterkere partners (dit wordt bevestigd door de evaluatie, zie onder punt 2.3.1, BC 3.2 a).

Lange looptijden van partnerschappen kunnen in bepaalde gevallen, indien duurzaamheid en niet afhankelijkheid wordt nagestreefd. DGOS nodigt de NGO's in elk geval uit om kritisch te kijken naar de looptijd van hun partnerschappen, en aandacht te hebben voor doordachte exitstrategieën bij het beëindigen van partnerschappen.

Dit alles zal geval per geval, op basis van het concrete door de NGO ingediende programma- of projectvoorstel beoordeeld worden, aan de hand van de criteria van de beoordelingsfiche. DGOS beveelt aan de NGO aan om de concrete keuze voor bijvoorbeeld resultaten op partnerniveau, zwakke partners of lange looptijden van partnerschappen voldoende te beargumenteren in hun dossier.

Daarnaast zal DGOS deelnemen aan de door de NGO-federaties opgerichte federale werkgroep rond resultaatsgericht beheer, wat de uitwisseling tussen de NGO's, de overheid en andere actoren rond de verschillende mogelijke interpretaties van resultaatsgericht beheer zal stimuleren. Tot slot maakt de NGO-dienst ook deel uit van het intern DGOS netwerk rond resultaatsgericht beheer, wat een verbeterd begrip van resultaatsgericht beheer door de dossierbeheerders van de NGO-dienst met zich meebrengt.

Aanbeveling 13 – Pro-actief beleid van DGOS

DGOS zou een proactief beleid kunnen uitbouwen om de NNGO's te stimuleren hun CV aanpak verder te professionaliseren (naar het voorbeeld van, bijvoorbeeld, de introductie van de programma-aanpak). Wij denken daarbij aan volgende mogelijkheden:

DGOS kan een aantal minimumstandaarden zetten waaraan NNGO's moeten voldoen om medefinanciering te krijgen voor CV-programma's, bijvoorbeeld (1) een duidelijke visie op CV, (2) de capaciteit hebben om omgevingsanalyses te doen en relevante partners te selecteren, (3) over een solide set van partnerschapsprincipes beschikken, interventiestrategieën en CV tools, (4) aangeven hoe CV opgevolgd en geëvalueerd zal worden; (5) duidelijke exit-strategieën. Deze elementen worden dan ook opgenomen in de beoordelingscriteria en de beleidsdialoog.

Er zouden ook afspraken gemaakt kunnen worden dat NNGO's binnen hun programma portefeuille een deel van het budget kunnen besteden voor het uitproberen van experimenten, indien ze kunnen aantonen dat ze de nodige leersystemen opzetten om te leren wat werkt en wat niet, en dat er strategieën zijn voor een schaalvergroting van de pilootprojecten die werken;

DGOS kan een sensibiliseringsrol en voorbeeldrol opnemen door bijvoorbeeld het belang van CV aan te kaarten in de beleidsdialoog, specifieke evaluaties op te zetten over CV, zelf deel te nemen aan professionele netwerken over CV of dergelijke netwerken te ondersteunen, een studiedag of conferentie ondersteunen m.b.t. CV.

Opmvolging door DGOS

Dankzij deze evaluatie heeft ook DGOS een duidelijker zicht op de capaciteiten die een Belgische NGO moet hebben om effectief aan capaciteitsversterking van haar partners te kunnen doen, en wat een gebalanceerde CV aanpak inhoudt. In de beoordelingsfiche voor de nieuwe NGO-programma's gaat al meer aandacht

naar CV, maar dit zal bij een volgende herziening nog meer verfijnd worden, op basis van de aanbevelingen van deze evaluatie.

DGOS staat ervoor open dat NGO's binnen hun programma vernieuwende experimenten opstarten, maar hanteert deze mogelijkheid met de nodige voorzichtigheid. Zo moet de NGO aantonen dat hij de nodige bekwaamheid heeft om zulk pilootproject te beheren en lijkt het aangewezen dat het pilootproject gelimiteerd is tot een deel van het programma. Dit was ook het standpunt van DGOS bij de vergadering van april 2010 binnen werkgroep 2 van het Paritair Overlegcomité over resultaatsgericht beheer.

Naast de suggesties die zijn weerhouden in de concluderende aanbeveling, onthoudt DGOS dat het ook belangrijk is volgende elementen na te gaan bij de beoordeling van programma's:

- Keuze van partnerorganisatie: Een vaststelling van de evaluatie was dat een aantal Belgische NGO's zelf partnerorganisaties hadden mee opgericht in het Zuiden, en dat dit vaak te weinig doordacht gebeurde. DGOS moet er daarom op toezien dat Belgische NGO's in de toekomst geen eigen organisaties in het Zuiden opstarten, maar dat zij bestaande partnerorganisaties zoeken die ingebed zitten in de lokale civiele maatschappij.
- Analyse van de capaciteit van de partner bij het begin van het partnerschap: 2 op 3 van de NGO's doet geen systematische analyse van de capaciteit van de partner bij de start van het partnerschap, nochtans een belangrijk startpunt om aan capaciteitsversterking te doen.
- Diversifiëring van capaciteiten die versterkt worden: NGO's geven veel meer aandacht aan de harde technische- of implementatiecapaciteit van de partner (boekhouding, M&E, planningcapaciteit), en te weinig aan de upstream capaciteiten (strategisch denken, visieontwikkeling, politiek werk,...) en softere capaciteiten (leiderschap, teamwork,...)
- Inzet van coöperanten en regionale coördinatoren voor capaciteitsversterking: enkel indien in het takenpakket duidelijke aandacht gaat naar capaciteitsversterking en de persoon hiervoor de nodige achtergrond heeft en/of begeleiding krijgt.

Aanbeveling 14 – Flexibele financieringskaders

Bewaken van voldoende flexibiliteit van de financieringskaders zodat een brede waaier van CV processen kunnen gefinancierd worden. Aangezien CV processen in organisaties geen lineair traject volgen, en slechts in beperkte mate op voorhand kunnen uitgetekend worden, dienen de budgetlijnen voor CV voldoende flexibel te zijn. Daarbij is er ook nood aan budgetten die de partner toelaten om endogene processen van CV te versterken, zodat die kan inspelen op moeilijk planbare en opkomende opportuniteiten voor CV (bijvoorbeeld als gevolg van het aanboren van een nieuw thema, een wissel in de personeelsbezetting, een wijzigend beleidskader, enz);

Opvolging door DGOS

De financieringskaders die momenteel door DGOS gehanteerd worden, vertonen al een zekere graad van flexibiliteit:

- De afrekening van de budgetten gebeurt slechts na afloop van de drie jaren van het programma. Hierdoor staat het de NGO vrij om binnen de drie jaar zelf het budget te spreiden, en hoeven zij zich niet rigoureuus te houden aan het jaarlijks voorziene budget.
- Bij de eindafrekening na drie jaar, is een verschuiving tussen verschillende budgetposten mogelijk binnen bepaalde grenzen (20% tussen budgetrubrieken, en 10% tussen specifieke doelstellingen). Verschuivingen die hoger liggen, kunnen ook maar moeten

voorafgaandelijk schriftelijk aangevraagd worden en goedgekeurd worden door DGOS.

- Er staan geen beperkingen op het soort capaciteitsversterking dat DGOS financiert. In de huidige voorstellingschema's en rapporteringsrichtlijnen staat het de NGO vrij om binnen de rubrieken investeringskosten, werkingskosten en personeelskosten zelf de details te bepalen. Er wordt door DGOS dus geen budgetcategorie vorming opgelegd, die impliciet het signaal zou geven dat steun aan CV gelijk staat aan klassieke vorming.
- DGOS vraagt voor programmafinanciering slechts details tot op niveau van types van activiteiten, dus niet elke afzonderlijke activiteit op zich.

Deze flexibiliteit blijkt ook uit de evaluatie, waar de helft van de NGO's zegt corefunding te voorzien voor hun partners (hoewel slechts twee NGO's hiervoor indicaties hadden in hun beleidsdocumenten). Ook de zuidpartners zien de financiering via Belgische NGO's relatief flexibel en niet te strak gebonden aan de uitvoering van vooraf afgesproken activiteiten, in tegenstelling tot veel andere financierder die enkel activiteitgerelateerde kosten willen dragen en weinig willen bijdragen tot centrale overheadkosten. Verscheidene partnerorganisaties zeiden wel dat er een geleidelijke verstrakking van de financieringsmodaliteit was doordat budgetten strak zijn verbonden aan de gedetailleerde logische kaders, een evolutie die volgens de evaluatie zorgwekkend is. De logische kaders die DGOS oplegt gaan echter niet tot op het niveau van de activiteiten.

Aanbeveling 17 – interne kennisopbouw DGOS

Interne kennisopbouw binnen DGOS- Ook de NGO-dossierbeheerders van de NGO dienst van DGOS en andere medewerkers van thematische diensten dienen zich verder te verdiepen en specialiseren m.b.t. de specifieke rol van civiele maatschappij actoren in ontwikkelingslanden en hoe die kan versterkt worden via CV.

Opvolging door DGOS

DGOS kan haar kennisopbouw rond de rol van de civiele maatschappij en CV versterken, onder meer door:

- actief deel te nemen aan internationale uitwisselingen met andere donoren (onder meer in Donor Group on Civil Society en in de Structured Dialogue van de Europese Commissie)
- deel te nemen aan vormingen die rond deze thema's georganiseerd worden, waarbij men echter rekening moet houden met de specifieke rol die DGOS heeft ten aanzien van indirecte actoren: DGOS doet geen identificatie en formulering van projecten en programma's van indirecte actoren, maar moet projecten en programma's die autonoom door NGO's zijn uitgewerkt, beoordelen en hier een kader voor scheppen.
- de bevindingen en aanbevelingen van deze evaluatie verder te integreren in haar werkinstrumenten.

3. Management response van COPROGRAM

1. In het algemeen zijn de leden die werden geëvalueerd tevreden over de kwaliteit van de evaluatie en kunnen zich terugvinden in de aanbevelingen. De evaluatie reikt interessante conceptuele kaders aan voor capaciteitsversterking. Dit helpt de sector verder bij het verbeteren van zijn praktijk en is nuttig voor de verfijning van de beoordeling van de programma's en projecten door de overheid.

2. De geëvalueerde leden zullen elk op hun manier en al naargelang de aanbeveling van toepassing is op hen of niet, gevolg geven aan de aanbevelingen van de evaluatie. Dit zal al merkbaar zijn in hun nieuw programma. Voor de niet geëvalueerde leden is dat onmogelijk. Ze moeten nog kennis nemen van de evaluatie en zich de toepasselijke aanbevelingen eigen maken.

3. Van de 17 aanbevelingen richten er zich 10 tot de NGO's, 1 tot de federatie en 6 tot DGD. In aanbeveling 16 pleiten de evaluatoren voor een sterkere rol van de federaties in de opbouw van de expertise van de NGO's rond CV. Ze wijzen op het belang van de financiering van leertrajecten over dit onderwerp. Ze suggereren om iemand vrij te stellen binnen de federaties die leertrajecten voor CV kan ontwikkelen en begeleiden.

4. Coprogram wenst op deze aanbeveling in te gaan door in haar werkplan een deelresultaat rond capaciteitsversterking op te nemen. Dit deelresultaat omvat:

- **De socialisering van de evaluatie**

In het najaar 2010 plannen we een studiedag waarop we de evaluatie en haar aanbevelingen bekend maken bij de niet geëvalueerde leden. We willen ze aansporen om met de aanbevelingen rekening te houden, aan zelfevaluatie te doen en met verbeterprojecten te starten.

- **Het aanbod van een vormingsmodule.**

De federatie biedt nu al een vormingsdag voor nieuwe medewerkers van NGO's aan. Ze krijgen een introductie over de ngo-sector in het algemeen. Er is een behoefte om al naargelang de functie van de nieuwe medewerkers meer specifieke modules aan te bieden. Voor de medewerkers Zuid (in hoofdzetels en op het veld) overwegen we een module capaciteitsversterking, waarbij de basisbegrippen en concepten worden toegelicht en enkele cases worden voorgesteld. We bouwen de module op met externe expertise.

- **Een leertraject rond capaciteitsversterking**

We willen in de periode 2011-2013 een leertraject opzetten toegankelijk voor alle leden actief in het Zuiden. We willen specifiek focussen rond 3 deelaspecten van de capaciteitsversterking waarvan de evaluatie de zwakten blootlegt: de exit strategie, de diagnose van partners en de instrumenten voor de meting van CV activiteiten. Onder dit laatste verstaan we instrumenten voor de monitoring van de capaciteitsversterking of voor de meting van de impact ervan.

In dit leertraject werken we met een gediversifieerde en gefaseerde aanpak. De leden participeren aan het traject in kleine groepen die het leervermogen maximaliseren: enkele leden kunnen rond een specifiek onderwerp veel leren van elkaar. We pakken de 4 onderwerpen niet allen op het zelfde ogenblik aan, maar spreiden ze in de tijd. We doen hiervoor telkens een beroep op externe expertise.

- **Inzet en vorming van personeel van de federatie**

Binnen het secretariaatsteam heeft één medewerker de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit deelresultaat van het werkplan. Hij wordt hierin

bijgestaan door een tweede medewerker. Het secretariaat zal zich bijscholen om op termijn in staat te zijn zelf de vormingsmodule te begeleiden.

5. Coprogram wenst buiten het voorgaande nog op verscheidene andere manieren rekening te houden met de aanbevelingen van de evaluatie.

5.1 Alle aanbevelingen, maar die over de partnerovereenkomsten in het bijzonder, zullen hun weg vinden in het dagelijkse advieswerk aan de leden.

5.2. De aanbeveling over de administratieve vereenvoudiging zal zijn plaats vinden in de werkzaamheden van de werkgroep financies.

5.3 De aanbeveling over de pooling van Technische assistentie (= NGO-coöperanten) zal de stuurgroep synergie ter harte nemen.

De raad van bestuur van de federatie heeft beslist om het deelresultaat beschreven onder punt 4 op te nemen als één van de 6 strategische projecten voor het werkplan 2011 dat eind september bij DGD wordt ingediend.

6 september 2010

4. Management Response Acodev

Voor ACODEV is de evaluatie van ngo¹⁸-partnerschappen gericht op capaciteitsversterking in opdracht van de Dienst Bijzondere Evaluatie van de Ontwikkelingssamenwerking een belangrijke stap voorwaarts met het oog op een betere, kwaliteitsvolle ngo-samenwerking. Het thema capaciteitsversterking wordt zo immers nadrukkelijker boven aan de agenda van de sector ingeschreven. ACODEV sluit zich aan bij nagenoeg alle aanbevelingen van het evaluatieteam.

Capaciteitsversterking is voor de ngo's niets nieuws. Dit thema is de afgelopen 15 jaar spontaan gegroeid in het kader van de betrekkingen met hun partners in het Zuiden. De systematische analyse van soms intuïtieve of impliciete praktijken is voor de sector een rijke bron van inspiratie, die de komende jaren een belangrijke insteek kan zijn voor het denkproces van de ngo's en zo kan bijdragen tot een betere, doeltreffende werking.

Dit document beschrijft de waardering van ACODEV als federatie m.b.t. de aanbevelingen die in het kader van die evaluatie werden aangereikt. Dit houdt geenszins een individuele of collectieve verbintenis van de ngo's in om de aanbevelingen die op hen betrekking hebben al dan niet effectief naar de praktijk te vertalen. Het betreft een overweging van de middelen die ACODEV, ter ondersteuning van het professionalisme van haar leden, wil inzetten om de praktijken op het gebied van CV naar een hoger niveau te tillen en dus de kwaliteit van het werk van haar leden verder op te krikken.

We spitsen onze aandacht hier in het bijzonder toe op de aanbevelingen die betrekking hebben op de ngo's en hun federaties en laten de aanbevelingen die relevant zijn voor de DGD buiten beschouwing. Tal van thema's die door de evaluatoren worden behandeld, behoren evenwel niet tot het exclusieve bevoegdheidsdomein van een van deze actoren. Alle stakeholders (ngo's, federaties en koepels, partners, overheden) moeten zich in een constructieve dialoog inschakelen om de maatregelen door te lichten die moeten worden genomen om de doelmatigheid van de capaciteitsversterking te verbeteren.

ACODEV zal daartoe in het kader van het overleg met de overheden concrete themagebonden voorstellen lanceren.

Wanneer we dat zinvol en nuttig achten, zullen we in deze management response ook nuances aanbrengen of aanvullingen formuleren ten aanzien van de aanbevelingen. Deze nuances stellen de aanbevelingen niet fundamenteel in vraag, maar willen hier en daar bepaalde aspecten toelichten en verrijken.

¹⁸ ngo=noordelijke ngo; in deze tekst voornamelijk Belgische ngo's die lid zijn van ACODEV.

Kwaliteit van het partnerschap als bepalende factor voor effectieve steun aan capaciteitsversterking

Aanbeveling 1 - Partnerovereenkomsten

"Nngo's zouden partnerovereenkomsten kunnen sluiten die verder gaan dan het contract m.b.t. een specifiek programma/project. De nieuwe richtlijnen van de DGD m.b.t. de partnerovereenkomsten voor het programma 2011-2013 geven hier een aanzet toe. Indien de ngo's dit niet wensen op te nemen in de overeenkomst, kan overwogen worden om het bijvoorbeeld via een Memorandum of Understanding te regelen. In dergelijke overeenkomsten kunnen de gedeelde principes en waarden geëxpliciteerd en een gedeeld begrip van 'steun aan capaciteitsversterking' opgenomen worden. Dergelijke overeenkomsten kunnen een perspectief of een traject inbouwen m.b.t. de (maximale) duurtijd van de partnerrelatie."

Zonder de partnerrelatie te willen herleiden tot enkel en alleen de contractuele dimensie, lijkt het ons interessant dat alle partners de grote lijnen van hun partnerschap duidelijker uiteenzetten, waarbij het kader van een specifieke interventie die door een bepaalde donor wordt gefinancierd, wordt overstegen. De algemene invoering van partnerovereenkomsten, meer bepaald onder impuls van financieringen van de DGD, liet toe de juridische aspecten van de relatie te verduidelijken in het kader van de uitvoering van een project of programma. Vermits het gaat om complexe juridische documenten kunnen deze overeenkomsten al gauw de vorm gaan aannemen van 'algemene partnerschapsvoorwaarden' waarover niet kan worden onderhandeld, althans niet voor de partner uit het Zuiden.

Het opzetten van een gezamenlijk, doorzichtig 'partnerschapskader', dat ruimer is dan een partnerovereenkomst, zou de kwaliteit van het partnerschap dus ten goede komen. Een dergelijk kader dient de volgende elementen vast te leggen:

- De gemeenschappelijke waarden die aan de basis liggen van het partnerschap
- De gemeenschappelijke doelstellingen
- De rolverdeling onder de partners
- De voorwaarden en mechanismen voor wederzijdse verantwoording
- De evolutiestrategieën van het partnerschap en uitstapstrategieën

De partnerovereenkomsten zoals die momenteel worden toegepast, zouden enkel nog de administratieve bepalingen bevatten van toepassing op het medefinancieringsmechanisme waarop ze betrekking hebben.

Dit voorstel werd reeds opgenomen in het ontwerp van ACODEV voor een referentiekader inzake kwaliteitszorg.

ACODEV zal het denkproces m.b.t. de opzet van partnerschapskaders en de inhoud van de partnerovereenkomsten bij haar leden blijven stimuleren dankzij een doorgedreven uitwisseling van praktische ervaringen tussen ngo's.

Het is niettemin belangrijk te erkennen dat een partnerschap zich niet helemaal in regels laat vatten en geleidelijk aan vorm krijgt. Het is dus niet de bedoeling één bepaald model op te leggen voor de formalisering van het partnerschap en voor de volledige looptijd, vermits in dat geval het risico bestaat dat enkel nog een partnerschap kan worden aangegaan met organisaties die hun sporen al hebben verdiend, of dat een overdreven beregeling het partnerschap fnuikt. De partners dienen dus over een zekere speelruimte te beschikken om het partnerschap te laten groeien opdat het inhoudelijk zou aansluiten bij de ambities en verwachtingen van beide partijen. Deze ontwikkelruimte maakt al integraal deel uit van het partnerschap (zelfs indien dat nog niet formeel werd vastgelegd) in

die zin dat dit mogelijk een intense periode van organisatorische en strategische versterking kan zijn voor de partnerorganisatie. Kortetermijnovereenkomsten kunnen dus zinvol zijn met het oog op een soepele ontwikkeling van het partnerschap op lange termijn.

Aanbeveling 2 - Uitstapstrategieën

"Nngo's staan voor de belangrijke uitdaging om meer onderbouwde exitstrategieën uit te werken binnen hun partnerschappen, die verder gaan dan het vroegtijdig aankondigen van het vertrek of zoeken naar alternatieve donoren voor een partner. Dit veronderstelt een doordachte strategie bij de start van een partnerschap, het uittekenen van een flexibel traject voor de samenwerking, de verkenning van alternatieve vormen van CV voor het verhogen van de financiële en institutionele duurzaamheid van partners."

ACODEV kan zich in deze aanbeveling vinden.

Het feit dat de verschillende fasen van het partnerschap en de omstandigheden voor de eventuele stopzetting daarvan in onderling overleg werden bepaald, draagt bij tot de kwaliteit van het partnerschap in die zin dat dit de partijen aanzet om hun relatie te laten groeien in een klimaat dat empowerment en capaciteitsversterking stimuleert: hoe kan de autonomie van de partner worden bevorderd, hoe kan hij worden aangemoedigd om vooruitgang te boeken op het vlak van capaciteiten en dienstverlening aan begunstigen,... ? Bovendien zal het vastleggen van doordachte uitstapstrategieën nngo's dwingen om na te denken over de precieze omvang van hun engagement (duur, inhoud), hun verantwoordelijkheid en hun vermogen om de steun t.a.v. de partner op langere termijn te verzekeren. De plotse en onvoorbereide stopzetting van het partnerschap is - behalve in uitzonderlijke omstandigheden - in strijd met de waarden die door de nngo's worden uitgedragen en heeft een nadelige impact op de doelmatigheid van de ontwikkelingshulp.

De term 'uitstapstrategie' legt echter te veel de nadruk op de effectieve beëindiging van het partnerschap en op de financiële stromen en te weinig op de geleidelijke evolutie (zowel inhoudelijk als vormelijk) en strategische dimensie: deze evolutie van het partnerschap kan op zichzelf een centrale CV-as zijn van het partnerschap, waarvan de verantwoordelijkheid wordt gedragen door de twee (of meer) partners. We verkiezen daarom de term 'evolutiestrategie', die integraal deel uitmaakt van het partnerschapskader, boven de term 'uitstapstrategie'.

Dit voorstel m.b.t. een evolutiestrategie voor het partnerschap werd reeds opgenomen in het ontwerp van ACODEV voor een referentiekader inzake kwaliteitszorg.

ACODEV zal de opzet van doordachte evolutiestrategieën blijven ondersteunen dankzij een doorgedreven uitwisseling van praktische ervaringen tussen nngo's.

Aanbeveling 3 - Administratieve vereenvoudiging voor de partners uit het Zuiden

"De nngo's kunnen de administratieve overlast bij hun partners verlagen en de relevantie van hun capaciteitsversterkende acties verhogen door deze meer te harmoniseren met andere financierders van de partnerorganisaties. Daarbij zouden de Belgische ngo's hun partners meer via hun eigen lokale rapporteringssystemen kunnen laten werken waarbij de Belgische ngo de vertaalslag maakt van de ontvangen informatie naar de door DGD opgelegde kaders. Dat moet toelaten om op een meer flexibele manier bestaande M&E-systemen van de partner te gebruiken.

De ngo's, met steun van de federatie, kunnen in dialoog treden met DGD en andere backdonors om rapporteringvereisten minder formeel vast te leggen, maar eerder op basis van de noodzakelijke informatiebronnen die gedekt dienen te worden"

ACODEV sluit zich bij deze aanbeveling aan.

De administratieve druk die de ngo's aan hun partners opleggen, is in belangrijke mate afhankelijk van hun eigen interne organisatie (in welke mate sluiten ze aan bij de lokale rapportagesystemen? Hoe uitvoerig, gedetailleerd dient de rapportage te gebeuren?) en van de eisen van hun donoren.

De principes van resultaatgericht beheer in de ontwikkelingssamenwerking, die het accent leggen op resultatenrapportage ipv op activiteitenrapportage, zouden een aanzienlijke verlichting van de rapportagebelasting met zich mee moeten brengen.

ACODEV zal haar opleidingsinspanningen voortzetten met het oog op een betere integratie van deze principes door de ngo's en hun vertaling naar de partners.

Bovendien zal ACODEV haar leden ertoe aanzetten om samen met de andere partners van de organisatie uit het Zuiden te overleggen om hun rapportagevereisten onderling af te stemmen. Deze voorwaarde wordt eveneens opgenomen in het referentiekader inzake kwaliteitszorg.

ACODEV zal voorts de dialoog met de DGD blijven ondersteunen om rapportageprincipes uit te werken die tegemoetkomen aan de noden van alle stakeholders.

Capaciteitsversterking als motor voor armoedebestrijding en de promotie van democratisch bestuur

Aanbeveling 4 - Explicitering van de aanpak m.b.t. capaciteitsversterking

"De ngo's in de steekproef tonen een verschillende graad van explicitering en expertise voor de verschillende dimensies van een CV-aanpak. Wij menen dat het aangewezen is dat de ngo's zich duidelijker uitspreken over hun steun aan processen van CV. Daarbij moet er aandacht gaan naar het versterken van het hoofd (doelstellingen), de ruggengraat (waarden en principes), armen (tools en methoden) en benen (bouwstenen) van de huidige CV-aanpak, en het bewaken van de coherentie tussen die dimensies. De CV-aanpak dient daarbij sterker vertaald te worden naar het type van actoren waarmee de ngo's samenwerken en de context waarbinnen die functioneren. Goede praktijken bij de ngo's van groep 1, 2 en 3 kunnen versterkt en gedeeld worden."

Uit de evaluatie blijkt dat de beoogde capaciteitsversterking bij de partners voor veel ngo's een impliciet streven is, waaraan dus niet noodzakelijk altijd de nodige aandacht wordt besteed.

ACODEV sluit zich zonder voorbehoud bij de aanbeveling van de evaluatoren aan.

De evaluatoren schuiven een theoretisch en systematisch referentiekader naar voren dat als basis kan dienen voor vorming en strategische reflectie binnen de sector, met steun van de federaties.

ACODEV wil dit referentiekader snel bij haar leden implementeren. Deze noodzakelijke versterking bij haar leden zou ook centraal moeten staan in de actieplannen van ACODEV voor de komende jaren (zie aanbeveling 16).

CV als een endogeen niet-lineair proces, kwetsbaar voor onderbrekingen in externe ondersteuning

Aanbeveling 5 - Langetermijntrajecten

"Steun aan CV vereist vaak een langetermijntraject, dat waarschijnlijk de looptijd van een specifiek programma kan overschrijden. Hiermee dient rekening gehouden te worden in de formulering van programma's en de opmaak van partnerovereenkomsten. Daarbij is het van belang dat de partnerorganisatie blijvend steun ontvangt voor opgestarte CV-trajecten, zij het van de Belgische ngo, zij het van een andere donor".

ACODEV sluit zich bij deze aanbeveling aan. Hoewel het mogelijk is om op korte termijn resultaten op het gebied van CV te boeken, meer bepaald voor meer technische capaciteiten en capaciteiten m.b.t. strategie en beleid, dienen de partners hun engagement over een langere termijn in stand te houden. De partnerrelatie dient bijgevolg te kaderen binnen een termijn die aansluit bij de beoogde CV-doelstellingen. De ngo's moeten daarom de instandhouding van de partnerrelatie over de volledige looptijd kunnen garanderen (zie aanbeveling 2). Daarnaast is het van belang dat deze partnerschappen op lange termijn voor de organisaties uit het Zuiden niet de facto resulteren in een bijkomende afhankelijkheid van de partner uit het Noorden en dat hier dus een evolutiestrategie aan wordt gekoppeld.

Aanbeveling 6 - Aangepaste systemen voor opvolging en evaluatie

"De ngo's die sterk willen inzetten op CV dienen aangepaste M&E-systemen te ontwikkelen voor de opvolging van CV-trajecten, die zoveel mogelijk geharmoniseerd zijn met bestaande M&E-procedures van de partner en met die van andere externe financierders. Omwille van de complexiteit en snel wijzigende realiteit van CV-processen is er nood aan flexibele, participatieve en procesgerichte kaders, die bovendien afgestemd zijn op de core-capaciteiten en de werkomgeving van de partners waarmee wordt samengewerkt. Die monitoringprocessen kunnen best op regelmatige basis aangevuld worden met evaluatie-oefeningen die meer een externe audit en ijkingsfunctie vervullen, opnieuw uitgewerkt in overleg met andere financierders. De ervaringen met monitoring van CV bij ngo's in groep 1 en 3 kunnen als inspiratie dienen, samen met recent opgestarte initiatieven in andere landen, bijvoorbeeld in Nederland (PSO leerwerktrajecten, 2010) en het VK (Intrac, 2009, 'M&E of capacity building').

De federaties zouden hun leden hierin kunnen ondersteunen."

ACODEV sluit zich bij deze aanbeveling aan. Doorgaans is een externe kritische opvolging van de resultaten van de ngo's noodzakelijk om er nuttige lessen uit te trekken, verbeteringen door te voeren en het strikte kader van de interventie te overstijgen. Opvolging en evaluatie staan dus centraal in iedere lerende organisatie.

Het belang van opvolging, evaluatie en voortdurend leren werd ook ingebouwd in het ontwerp van ACODEV voor een referentiekader inzake kwaliteitszorg.

ACODEV wil de evaluatiecultuur bij haar leden aanscherpen. De nakende lancering van een dynamische database van evaluatiedeskundigen is daartoe een eerste aanzet. Andere instrumenten worden momenteel onderzocht.

ACODEV zal bovendien haar leden blijven steunen bij de verwerving van resultaatgerichte beheermethoden op maat van CV. Sinds 2009 komen in de opleidingen van ACODEV omtrent methodologie ook methoden aan

bod die een aanvulling zijn op de benadering op basis van het logische kader, waaronder outcome mapping.

Aanbeveling 7 - Diversifiëring van CV-benaderingen

"We dagen de ngo's uit om niet alleen in te zetten op het downstream (technische, operationele implementatiecapaciteit) versterken van hun partners, maar ook aandacht te geven aan upstream processen (beleid, strategie, visie en missie, institutioneel kader enz.). Het ECDPM-model met de vijf core capabilities is een handig instrument om naar de huidige praktijk van CV te kijken. We nodigen de ngo's uit om bij CV niet alleen te focussen op core capability 2 (operationele capaciteit om ontwikkelingsdoelen te realiseren) en 3 (capaciteit om relaties aan te gaan en fondsen te verwerven), maar naar het geheel van de vijf core capabilities te kijken."

ACODEV sluit zich volledig aan bij deze aanbeveling om evenwichtige CV-trajecten uit te stippelen die betrekking hebben op zowel downstream als upstream capaciteiten, zelfs wanneer de partners zelf in de eerste plaats vragen om een versterking van hun downstream capaciteiten.

ACODEV zal in haar actieplan voor 2011 (zie aanbeveling 16) tegemoet komen aan de opleidingsbehoefte van haar leden dankzij een opleidingsprogramma op maat van de verschillende CV-benaderingen.

Wat de versterking van upstream capaciteiten betreft, moeten de verschillende actoren zich ervan bewust zijn dat dit versterkingsproces een flinke investering in tijd en mensen vergt en maar moeilijk extern kan worden uitbesteed. Een doeltreffende versterking van upstream capaciteiten vereist bovendien een grondige kennis van de partner en zijn interne dynamiek. Dit proces kan bovendien nadelig zijn voor de partner en het partnerschap gezien het inwerkt op het strategische en beleidsniveau van de partner – die de kern van zijn identiteit uitmaken – en dus diep gewortelde verschillen kan blootleggen, zowel intern als tussen de partners onderling.

Voorwaarden voor effectieve en efficiënte externe ondersteuning van CV

Aanbeveling 8 - Contextanalyses

"Goede context- en institutionele analyses zijn belangrijke voorwaarden om een geslaagd CV-traject neer te zetten. Wij nodigen de ngo's uit om hier meer in te investeren. Voor de keuze van CV-strategieën bevelen we de ngo's aan om meer te experimenteren met niet klassieke of voor de hand liggende vormen van CV-ondersteuning. Het model van de verschillende routes en het overzicht van welke CV-strategieën succesvol kunnen zijn, kan hierbij een hulpmiddel zijn (zie tabel 26). Er is nood om in te zetten op andere werkvormen dan vormingen en partnermeetings. Het is daarbij van belang de efficiëntie van bepaalde werkvormen van CV-ondersteuning stelselmatig te bevragen".

De kwaliteit van de contextanalyses (in ruime zin) is een basisvoorwaarde voor het succes van een ontwikkelingsactie. **Dit element werd opgenomen in het ontwerp van ACODEV voor een referentiekader inzake kwaliteitszorg.** ACODEV kan zich dus helemaal vinden in dat deel van de aanbeveling: de ngo's moeten adequate middelen inzetten om de kwaliteit van hun context- en institutionele analyses te waarborgen.

Dit gezegd zijnde, vereist een institutionele analyse wel de hantering van specifieke werkmethode om rekening te houden met de vaak complexe realiteit

van organisaties en hun omgeving. De effectieve toepassing van deze methoden zou dan het voorwerp kunnen zijn van een CV-traject (zelfevaluatie van organisatie, actieonderzoek,...), eerder dan een oefening waarbij de organisatie het voorwerp van onderzoek is.

ACODEV is net als de evaluatoren van mening dat CV-processen bijzonder complex zijn en dus een dynamische of creatieve methodologische benadering vereisen.

In dat opzicht kan de toepassing van deze niet klassieke methoden een intensere ondersteuning van de partners door de ngo's vereisen (regelmatige missies, coöperanten, regionale CV-bureaus,...), vooral bij partners met een beperkte slagkracht, of wanneer de lokale expertise ontoereikend is om een flexibele of niet klassieke CV-aanpak te ondersteunen. De ngo's moeten zich zodanig organiseren dat ze zelf een deel van de inspanningen voor capaciteitsversterking bij hun partners op zich kunnen nemen, meer bepaald wat upstream capaciteiten aangaat. Dit zou een ombuiging betekenen van de trend die zich de voorbije jaren heeft doorgezet en waarbij de aanwezigheid van de ngo's op het terrein flink werd teruggeschroefd. Het feit dat de ngo's opnieuw meer gaan investeren in mensen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking mag in geen geval een stap naar achteren betekenen waarbij lokale mensen door medewerkers van de ngo's zouden worden vervangen. In dat opzicht dient de ervaring van ngo's die een sterke lokale aanwezigheid in het kader van CV-interventies zijn blijven aanhouden, beter gedocumenteerd en geanalyseerd te worden.

Aanbeveling 9 - Lokale expertise

"De evaluatoren zijn van mening dat de ngo's meer moeten investeren in de ontwikkeling van lokale CV-expertise (door hier meer beroep op te doen of door deze partnerorganisaties als partner op te nemen in de partnerportefeuille). Een duurzaam CV-beleid bouwt voldoende lokale CV-expertise op die op termijn de rol van de Belgische ngo's en andere actoren kan overnemen. Dit is niet enkel nodig voor CV-expertise m.b.t. technische noden, maar voor het gehele CV-begeleidingstraject, inclusief het ontwerpen en implementeren van complexe CV-trajecten (multi-stakeholder processen enz.)."

Wanneer er lokaal expertise aanwezig is, dan zouden de ngo's, vanuit een streven naar duurzaamheid, uiteraard hierop een beroep moeten doen.

Dit element werd reeds opgenomen in het ontwerp van ACODEV voor een referentiekader inzake kwaliteitszorg.

Zoals ook uit de evaluatie is gebleken, zijn CV-processen – en dan vooral voor de versterking van upstream capaciteiten – vaak complex en niet lineair. Het mobiliseren van interne partnerschapsmiddelen kan dan een gunstige invloed hebben op de doeltreffendheid: meer vertrouwen, betere kennis van de context, soepelere processen, begeleiding op lange termijn eerder dan gericht en tijdelijk,...

Aanbeveling 10 - Poolen van technische bijstand

"Op sectorniveau zou men kunnen overwegen om de TA-ondersteuning meer te poolen. Niet elke ngo kan expertise leveren op alle thema's waar CSO's in het Zuiden nood aan hebben. Als TA's gekoppeld worden, kunnen alle partners sneller beroep doen op bepaalde technische expertise (bijv. water bij Protos, lokale economische ontwikkeling bij TRIAS, ontwikkeling van productieketens bij Vredeseilanden, coöperatieven bij WSM enz.). Dit is een rol die door de koepel of de federaties opgenomen kan worden. Deze rol ligt bijvoorbeeld al in de lijn van de besluiten van het toekomstcongres van 11.11.11 (2009) dat de koepel voor

Vlaamse ngo's een rol toedicht m.b.t. meer coördinatie van de regionale kantoren."

De poolingtraditie is nog niet echt ontwikkeld onder Belgische NGO's. De Belgische ngo's en federaties streven momenteel naar meer synergie, met de hulp van de overheid. Wanneer de ngo's elkaars knowhow en expertise inroepen, zal dit de kwaliteit van hun interventies ten goede komen.

Hoewel het algemeen wenselijk is om de synergie en complementariteit te versterken tussen ontwikkelingsactoren (niet noodzakelijk tussen ngo's of tussen de actoren in eenzelfde land), lijkt het voorstel in deze aanbeveling ons weinig relevant en mogelijk zelfs strijdig met eerdere aanbevelingen.

De technische, eerder downstream competenties waarvan sprake in deze aanbeveling zijn a priori competenties waarvoor lokale expertise beschikbaar is en de inschakeling van een externe TA is dus niet altijd nodig. Het is uiteraard niet wenselijk dat de technische expertise vanuit de ngo's, zelfs in pool, in de plaats komt van lokale expertise (zie aanbeveling 9).

De toegevoegde waarde van de ngo's m.b.t. capaciteitsversterking bij hun partners schuilt overigens in hun grondige kennis van de organisatie, waarden en interne en externe dynamiek. De pooling van deze expertise draagt niet noodzakelijk bij tot een verhoogde doeltreffendheid; behalve in gevallen waar verschillende NNGO's dezelfde partner hebben en waarbij een sterke coördinatie van de NNGO's rond hun partner (of zelfs het opzetten van synergieën) een voorwaarde is voor doeltreffendheid.

Groeiende beleidsaandacht m.b.t. CV, maar financiering en beheersinstrumenten nog in kinderschoenen

Aanbeveling 11 - Andere beoordelingscriteria en rapporteringsvereisten bij niet klassieke ngo's

"De DGD zou kunnen overwegen om een onderscheid te maken tussen de beoordelingscriteria en rapporteringsvereisten van ngo's die bezig zijn met klassieke, outputgerichte ngo-programma's inzake armoedebestrijding en dienstverlening in sociale sectoren (bijv. medische programma's en sommige landbouwprogramma's) en zij die bezig zijn met ontwikkelingsprocessen die complexer zijn omdat ze naast ontwikkelingsoutputs ook inzetten op 'state building', goed bestuur, maatschappijopbouw en structurele CV van CSO's (bijv. CV in een multiactorenbenadering, CV van politieke ngo's, vakbonden enz.). Vanuit het complexiteitsdenken groeit internationaal het inzicht dat die tweede groep een meer lerende aanpak dient te volgen, en met M&E afgestemd op wat realistisch kan gemeten worden in deze context. De DGD-regelgeving van 2006 m.b.t. het onderscheid tussen project- en programma- ngo's had in die richting kunnen evolueren, maar heeft in de praktijk geleid tot een ruime groep van programma-ngo's waardoor de mogelijkheid tot versoepeling van kaders beperkt was".

Voor ACODEV zijn de kwaliteitsvereisten identiek voor alle ngo's, ongeacht hun omvang (klein of groot), hun medefinancieringsmechanisme (project of programma) of hun focus (klassieke outputgerichte programma's of CV). Een van die kwaliteitsvereisten is dat de interventie moet kaderen binnen een streven naar lokale empowerment, wat een flinke investering vergt op het gebied van capaciteitsversterking. 'Klassieke' outputgerichte programma's dienen dus evenzeer op CV in te zetten als de zogenaamde 'complexere' programma's.

Door verschillende beoordelingscriteria voor te stellen, mag niet de indruk worden gewekt dat CV in sommige gevallen wel belangrijk zou zijn en in andere gevallen niet zo belangrijk. De 'klassieke' programma's van de ngo's zijn integendeel

enkel gerechtvaardigd wanneer ze kaderen binnen een CV-dimensie. De ngo's die niet aan deze kwaliteitsvereisten kunnen of willen voldoen, zullen onvermijdelijk op korte of middellange termijn hun toegevoegde waarde in termen van ontwikkelingshulp in vraag moeten stellen.

De omschakeling van de ngo's, waarbij ze 'lerende organisaties' worden dankzij de implementering van efficiëntere M&E-tools en een aangepaste organisatiecultuur, is een belangrijke uitdaging voor alle organisaties, ongeacht hun werking (project of programma).

ACODEV kan zich dus niet in deze aanbeveling vinden.

Structuren en processen voor inhoudelijke kwaliteitscontrole en kennisdeling m.b.t. CV zijn beperkt

Aanbeveling 15 - Versterking van de expertise van ngo's m.b.t. CV-strategieën

"De Belgische ngo's dienen te investeren in de ontwikkeling van de eigen expertise i.v.m. beheer van partnerrelaties en strategieën voor CV. Hiertoe dienen de eigen leervragen geëxpliciteerd en een aangepast leertraject uitgewerkt te worden. Daarbij wordt dit leren best gekoppeld aan de praktijk, waarbij pilootprojecten of experimenten opgezet kunnen worden, de ervaringen gedocumenteerd en lessen geformuleerd worden."

ACODEV sluit zich bij deze aanbeveling aan.

Sinds 2009 heeft ACODEV een specifiek instrument op poten gezet om de kwaliteitsinitiatieven van haar leden te ondersteunen. In 2011 zal een onderdeel van dit instrument worden toegespitst op capaciteitsversterking ter ondersteuning van de interne opleiding van ngo's in dit domein.

Aanbeveling 16 - Steun vanwege de federaties

"De meeste ngo's hebben beperkte budgetten voor het financieren van eigen leerprocessen en opzetten van eigen leertrajecten. De evaluatie kon niet in detail analyseren in hoeverre dit een gevolg is van interne beleidskeuzes van de ngo's of een gevolg is van beperking in de financieringsmodaliteiten van DGD. In de praktijk blijkt dat leertrajecten dikwijls een lage prioriteit krijgen wanneer het (beperkte) budget verdeeld moet worden over programma's en de eigen interne werking. Gezien het belang van professionele steun aan CV en de effecten daarvan op de ontwikkeling van de civiele maatschappij in het Zuiden, kan overwogen worden om de rol van de federaties in die richting te verfijnen/expliciteren, en te zorgen dat er de nodige modaliteiten zijn om die rol op te nemen. De federaties kunnen dus een grotere rol opnemen inzake de interne capaciteitsopbouw van de leden m.b.t. de steun aan processen van CV. Aangezien CV een dergelijke belangrijke rol zal opnemen in de sector van ontwikkelingssamenwerking de komende jaren, valt het te overwegen om hiervoor binnen de federaties iemand aan te stellen die leertrajecten m.b.t. CV kan ontwikkelen en begeleiden."

De professionele kwaliteit van de ngo's ondersteunen, is een van de opdrachten van de federaties en zij organiseren daarom collectieve leertrajecten voor hun leden.

ACODEV zal haar leden in de actieplannen voor (ten minste) 2011 en 2012 een leertraject voorstellen dat specifiek gericht is op CV, zodat CV

vanaf 2014 een meer centrale rol toebedeeld kan krijgen binnen de strategische kaders van de ngo's. Daartoe werd reeds contact opgenomen met PSO. De thema's die aan bod komen in aanbevelingen 2, 4, 5, 6, 7 en 8 kunnen in dat kader worden behandeld.

5. Commentaar van de Dienst Bijzondere Evaluatie

De evaluatie was, zoals het geval is bij alle evaluaties van de Dienst Bijzondere Evaluatie, participatief opgevat : zowel DGD als de NGO-federaties waren vertegenwoordigd in een stuurcomité, dat bij de aftrap en daarna voor elke fase van de evaluatie bij elkaar kwam. Daarenboven werd er op regelmatige basis teruggekoppeld naar de NGO's die geëvalueerd werden en het personeel van de NGO-dienst van DGD. Dit liet toe dat de betrokken partijen, van in de beginfase, de evaluatie konden volgen en via opmerkingen en commentaren konden bijsturen.

De Referentietermen van de evaluatie zijn eveneens in samenspraak met de Directie-Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking en met de sector bepaald. Op deze basis werd een algemene offerteaanvraag opgestart in conformiteit met de reglementering op de overheidsopdrachten. De daaropvolgende selectie gebeurde volgens de geijkte procedures van de Dienst Bijzondere Evaluatie die gevalideerd waren in het kader van een internationale Peer Review. De Dienst Bijzondere Evaluatie heeft deze evaluatie toevertrouwd aan een consortium onder leiding van het HIVA in Leuven¹⁹. DGD was uitgenodigd deel te nemen in het selectiecomité, maar liet zich uiteindelijk niet vertegenwoordigen. De participatieve aanpak van de evaluatie liet toe dat alle stakeholders zich het gehele proces eigen konden maken. Zij wisten waarop conclusies en aanbevelingen gebaseerd waren en hadden reeds tijdens de evaluatie toegang tot de voorlopige bevindingen die in het uiteindelijke eindrapport zou belanden. Dit liet hen toe een aantal elementen te integreren in hun nieuw programmavoorstel (NGO's) of in de beoordelingskaders (DGD). Hoewel DGD bij het gehele evaluatieproces betrokken was en tijdens dat proces nooit kritiek uitgesproken had over de keuze en het werk van de consultants, drukte ze in haar management response twijfels uit over de impartialiteit van het evaluatieteam.

2.1. De management response van DGD

In haar management response stelt DGD dat de evaluatie zich in de eerste plaats richt naar NGO's. Het is juist dat de meerderheid van de aanbevelingen zich richt tot de niet-gouvernementele actoren. Tevens is het niet aangewezen de NGO's te evalueren zonder rekening te houden met het regelgevend kader. Een aantal aanbevelingen richten zich dus specifiek tot DGD.

De administratie wijst erop dat vele aanbevelingen al een antwoord gekregen hebben in het Akkoord van 4 mei 2009 tussen de Minister en de NGO-sector. Eveneens wordt onderstreept dat de instrumenten voor de beoordeling van de programma's voor 2011-2013 al aangepast werden volgens de voorlopige aanbevelingen van de evaluatie, die op het moment van de aanpassing nog niet afgelopen was. DGD geeft wel toe dat op sommige vlakken de instrumenten meer geëxpliciteerd kunnen worden of nieuwe elementen toegevoegd kunnen worden. Dit zou dan gebeuren bij de eerstvolgende herziening van de beoordelingsfiche en het voorstellingschema voor de NGO-programma's.

In antwoord op de suggestie om gediversifieerde beoordelingscriteria te hanteren voor "niet-klassieke" NGO's wijst DGD erop dat de huidige instrumenten reeds voldoende openheid laten voor zowel de klassieke dienstverlenende NGO's als voor NGO's die meer inzetten op beleidsbeïnvloeding en maatschappijopbouw. Ook wat de aanbeveling over meer flexibele financieringskaders betreft, stelt DGD dat de huidige kaders al een voldoende graad van flexibiliteit vertonen.

¹⁹ Leden van het consortium waren: HIVA in de leiding, ACE-Europe, het IOB-UA en Dris Consult

Wat communicatie over resultaatsgericht beheer betreft, verwijst DGD naar haar deelname aan de werkgroep rond resultaatsgericht beheer binnen de NGO-federaties en haar lidmaatschap van het interne DGD-netwerk rond hetzelfde thema. DGD ziet geen nood om vernieuwende experimenten bij NGO's te stimuleren stelt zich voorzichtig op ten aanzien van de mogelijke innovatieve voorstellen van NGO's.

Op de aanbeveling rond interne kennisopbouw over CV worden er enkel een aantal suggesties gedaan over hoe DGD haar kennis rond de rol van de civiele maatschappij en CV kan versterken, zoals het deelnemen aan internationale uitwisselingen. Ook deelname aan vormingen kan, maar onder het strenge voorbehoud dat er rekening gehouden wordt met de specifieke rol die DGD heeft ten aanzien van de indirecte actoren. Er wordt geen concrete verbintenis aangegaan om op zoek te gaan naar aangepaste vormingen, iets waartoe de evaluatie ons nochtans een ideale aanzet leek.

2.2. De management responses van de NGO-federaties

Zoals reeds eerder vermeld, richtte een groot deel van de aanbevelingen zich tot de NGO's. De DBE vroeg een management response aan Acodev en Coprogram in hun rol van vertegenwoordigers van de NGO-sector.

2.2.1. Acodev

Acodev stelt het voorbehoud dat haar antwoord op de evaluatie geen individuele of collectieve verbintenis inhoudt van de NGO's om de aanbevelingen die op hen betrekking hebben al dan niet effectief te vertalen naar de praktijk. De manier waarop zij tewerk wil gaan, draait om een referentiekader voor kwaliteitszorg dat de federatie ontwikkeld heeft en waarin diverse elementen uit de aanbevelingen opgenomen zijn, zij het soms na het aanbrengen van wat nuances (een exit-strategie wordt zo bvb een evolutiestrategie). Ook wil Acodev de uitwisseling van praktijkervaringen tussen haar leden verder stimuleren, opleidingen geven en via andere initiatieven de kennis van haar leden vergroten en hun evaluatiecultuur aanscherpen. Het opnemen van een leertraject inzake CV in de actieplannen voor (ten minste) 2011 en 2012 is een concreet en bindend engagement dat de federatie aangaat.

Overigens is het opvallend dat Acodev, net als DGD, niet echt te vinden is voor het differentiëren van beoordelingscriteria en rapporteringsvereisten volgens het type NGO ('klassiek' ouptut-gericht vs. organisaties die betrokken zijn bij complexe processen). Acodev stelt dat de kwaliteitsvereisten identiek moeten zijn voor alle NGO's, "ongeacht hun omvang, hun medefinancieringsmechanisme of hun focus". Het is voor hen ook belangrijk dat de indruk niet gewekt wordt dat CV in sommige gevallen wel belangrijk zou zijn en in andere dan weer minder, iets wat het instellen van verschillende beoordelingscriteria misschien wel zou kunnen suggereren. Acodev stelt het belang van CV scherp:

"De 'klassieke' programma's van de NNGO's zijn enkel gerechtvaardigd wanneer ze kaderen binnen een CV-dimensie. De NNGO's die niet aan deze kwaliteitsvereisten kunnen of willen voldoen, zullen onvermijdelijk op korte of middellange termijn hun toegevoegde waarde in termen van ontwikkelingshulp in vraag moeten stellen."

Acodev beklemtoont dat CV cruciaal is voor de toegevoegde waarde van NGO's in ontwikkelingssamenwerking en bepalend is voor het voortbestaan van de organisatie. Gezien de evaluatie vaststelde dat niet alle NGO's aan CV doen en een aantal NGO's de bewuste keuze maken zich niet op dat terrein te begeven, kan dit verregaande gevolgen hebben.

2.2.2. Coprogram

Daar waar Acodev ingaat op de verschillende aanbevelingen die de NGO's betreffen, heeft Coprogram zich slechts beperkt tot een reactie als federatie, enkel en alleen op de aanbeveling die haar direct aanbelangt. Die heeft betrekking op de sterkere rol die de federaties zouden moeten spelen in de opbouw van de expertise van de NGO's rond CV: ze zou leertrajecten moeten financieren en overwegen iemand vrij te stellen binnen de federaties die die leertrajecten voor CV kan ontwikkelen en begeleiden.

Hoewel de reactie van Coprogram dus eerder beperkt is qua scope, is ze niet vrijblijvend. De federatie heeft namelijk, net zoals Acodev, een deelresultaat inzake capaciteitsversterking opgenomen in haar werkplan 2011. Dit deelresultaat omvat voor Coprogram de verdere 'socialisering' van de evaluatie tijdens een studiedag, het aanbod van een vormingsmodule, het opzetten van een leertraject rond CV in de periode 2011-2013 dat zich toespitst op drie zwakten genoemd in de evaluatie en de inzet en vorming van personeel van de federatie zelf. Coprogram wil dus, binnen het kader dat het zichzelf toebedeelt, aan de slag met pijnpunten als de exit strategie, de diagnose van partners en instrumenten voor de monitoring van de CV of voor de meting van de impact ervan.

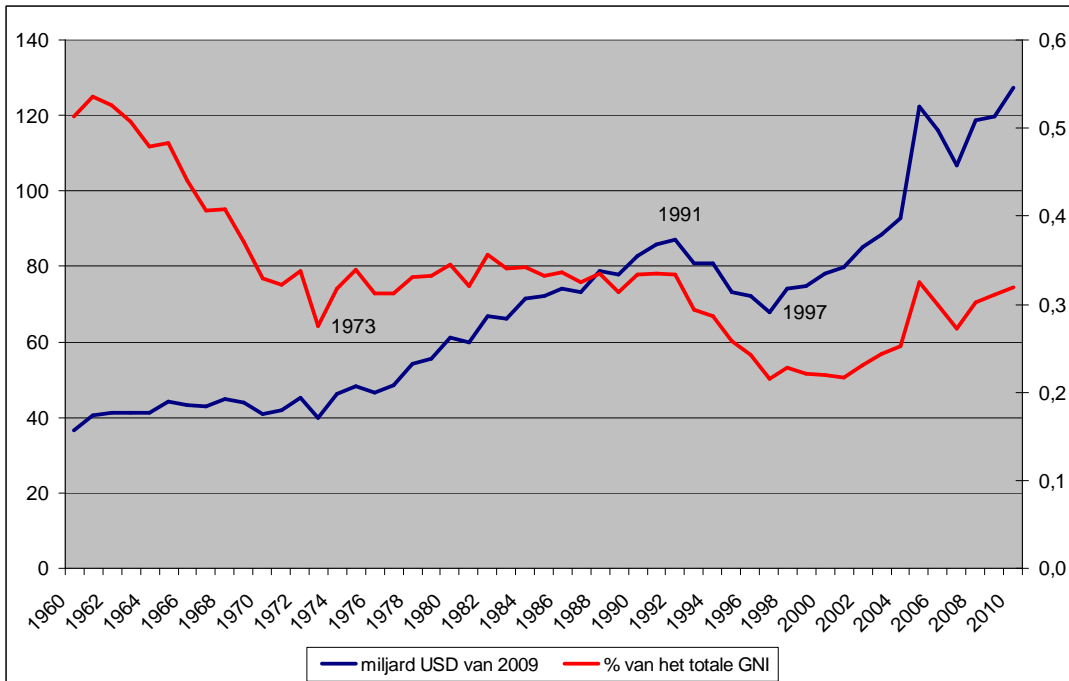
BIJLAGEN

Bijlage 1. Statistieken

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

Het totale volume ODA van alle DAC lidstaten samen (uitgedrukt in constante USD van 2009) is in stijgende lijn sinds 2008 en komt in 2010 uit op 127,5 miljard USD, ofwel 0.32 % van het BNI van alle DAC-leden samen. Deze stijging bevestigt, na een terugval in 2006 en 2007, de stijgende trend sinds 2001 toen het totale volume uitkwam rond de 80 miljard USD en 0.22% van het totale BNI.

Grafiek 1: evolutie ODA DAC-leden



Bron: OESO/ DAC

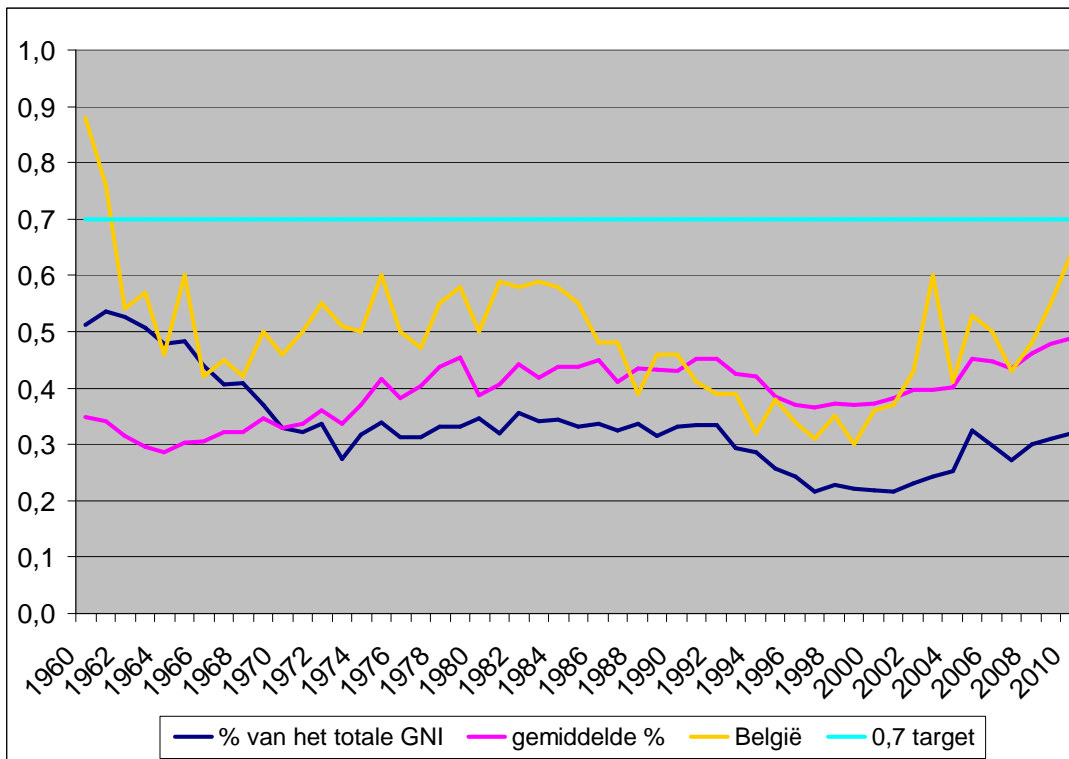
In grafiek 2 wordt de evolutie van de verhouding ODA/BNI van België (gele lijn) vergeleken met de evolutie van de verhouding van de totale ODA/ totale BNI van alle DAC lidstaten samen (blauwe lijn). Omdat die ODA/BNI verhouding van alle lidstaten samen sterk beïnvloed wordt door de landen met een hoog BNI wordt ook de evolutie van het gemiddelde van de ODA/BNI verhoudingen van de verschillende lidstaten (roze lijn) getoond, waarbij bv de VS even zwaar weegt als Luxemburg.

In vergelijking met het percentage van de verhouding van de totale hulp tot het totale BNI van alle DAC lidstaten scoort de Belgische samenwerking goed. Het

percentage ligt sinds de jaren 70 voortdurend hoger dan dat van de totale DAC-hulp, en het laatste decennium zelfs ruim hoger, tot dubbel zo hoog in 2010 (0.64% BE tov 0.32% DAC).

De vergelijking met het gemiddelde van de verschillende DAC-lidstaten geeft een genuanceerder beeld. Daar ligt het Belgische percentage gedurende de hele jaren 90 onder het gemiddelde en is het pas sinds 2002 dat het opnieuw flirt met het DAC gemiddelde. In 2009 en vooral in 2010 scoort België met een piek van 0.64% duidelijk beter dan het DAC gemiddelde van 0,48%. Deze Belgische uitschieter in 2010 werd net zoals de pieken in 2003 en 2005 mede mogelijk gemaakt door aanzienlijke schuldverlichtingen.

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

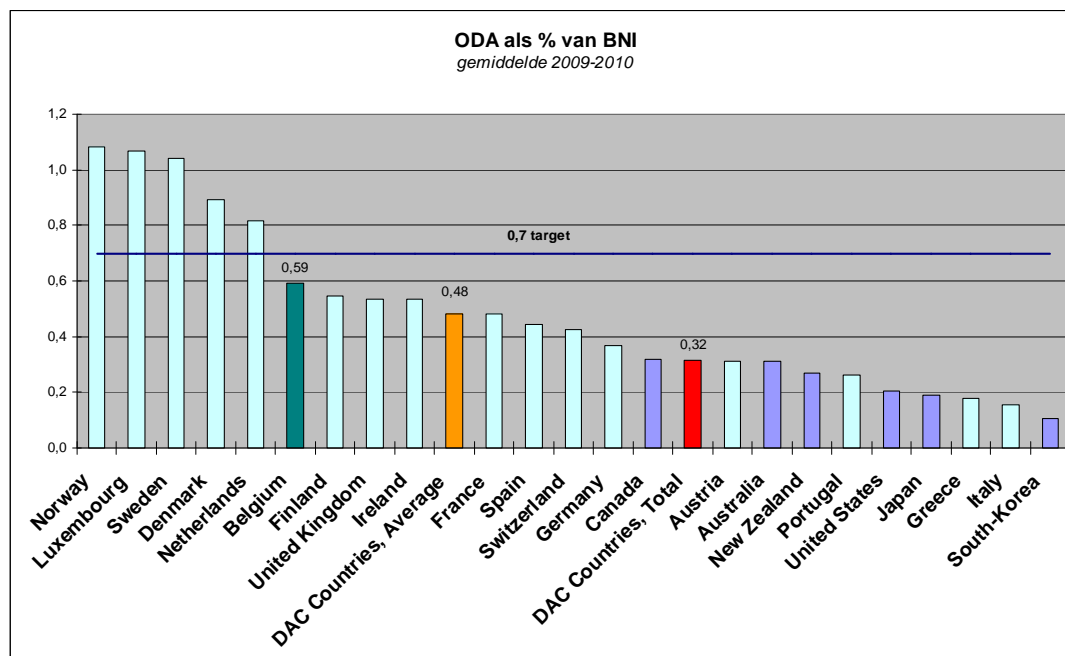


Bron: OESO/ DAC

Grafiek 3 hieronder, die de ODA/BNI verhouding weergeeft van alle DAC landen voor de periode 2009-2010 bevestigt de vaststellingen uit grafiek 2. Gemiddeld scoort België 0,59% over 2009-2010 en doet daarmee duidelijk beter dan het gemiddelde van ODA/ BNI van de verschillende lidstaten dat op 0,48% ligt. Vergeleken met de periode 2006-2008 (zie vorig rapport) is België, van 0,48% naar 0,59%, ook sterker gestegen dan het gemiddelde van de lidstaten, van 0,46% naar 0.48%, en de verhouding van de totale ODA/ totale BNI die van 0,30% naar 0,32 % steeg.

Opvallend is dat de laatste twee jaren vooral de landen die al redelijk tot goed scoorden, zoals de Scandinavische landen, maar ook België en het VK, verder blijven stijgen, en de landen met een laag percentage stagneren of zelfs verder terugvallen zoals Italië. De positieve uitzondering hierop is de VS die in 2006-2008 nog het laagste percentage hadden met 0.17% en dat nu gestegen is naar 0.21%. De belangrijkste negatieve uitschieter is Oostenrijk, dat terugvalt van 0.46% naar 0.31%.

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, budgethulp, gedelegeerde samenwerking en humanitaire voedselhulp.

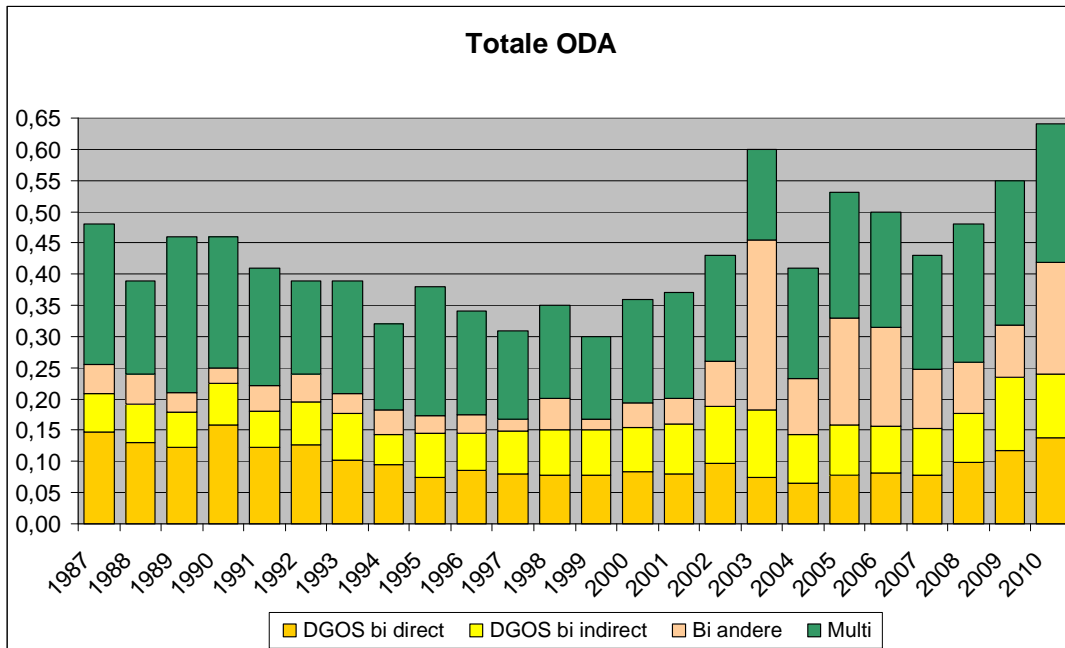
DGOS bi indirect: niet gouvernementele samenwerking, waaronder de NGO's de universiteiten, VVOB, APEFE, BIO en de coöperatie van steden en gemeenten.

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

Jaar	2007	2008	2009	2010
DGOS bi direct	261.400.374,01	342.130.101,51	402.947.307,04	485.261.486,89
DGOS bi indirect	243.485.362,63	265.756.889,46	396.559.532,80	365.517.319,78
Bi andere	314.840.890,05	282.712.663,64	284.740.982,29	630.881.790,74
Multi	605.626.749	762.656.099	789.678.855	783.712.558
ODA in Euro	1.425.353.375	1.653.255.753	1.873.926.677	2.265.373.155
ODA/BNI	0.43%	0.48%	0.55%	0.64%

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



Bron: ODA database DGOS

Sinds de terugval in 2006 en 2007 (0,43%) is de Belgische ODA aan een sterke stijging bezig om in 2010 uit te komen op 2.265.373.155 €, 0,64% van het BNI, 840 miljoen € meer dan in 2007. Deze stijging werd gerealiseerd via verschillende kanalen.

Een eerste deel van de verhoging werd gerealiseerd binnen de directe bilaterale coöperatie die steeg van 261,4 miljoen € in 2007 naar 485,2 miljoen € in 2010. Achter deze globale cijfers zit een stijging van de technische samenwerking van 129,3 naar 207,4 miljoen €, van de budgethulp van 23,9 naar 47,2 miljoen €, de gedelegeerde samenwerking van 7,2 naar 25,9 miljoen € en de humanitaire voedselhulp van 14,5 naar 98 miljoen €.

De indirecte samenwerking ging eveneens vooruit van 243,5 miljoen € in 2007 naar 365,5 miljoen € in 2010. Deze stijging is bijna volledig toe te wijzen aan BIO dat zijn ondersteuning zag stijgen van 28,1 naar 118,3 miljoen €, met zelfs een piek van 142,4 miljoen € in 2009. De ondersteuning van de NGO's steeg eerder licht van 86,2 naar 99,5 miljoen €. Het totale bedrag voor de indirecte samenwerking liep in 2010 licht terug ten opzichte van 2009.

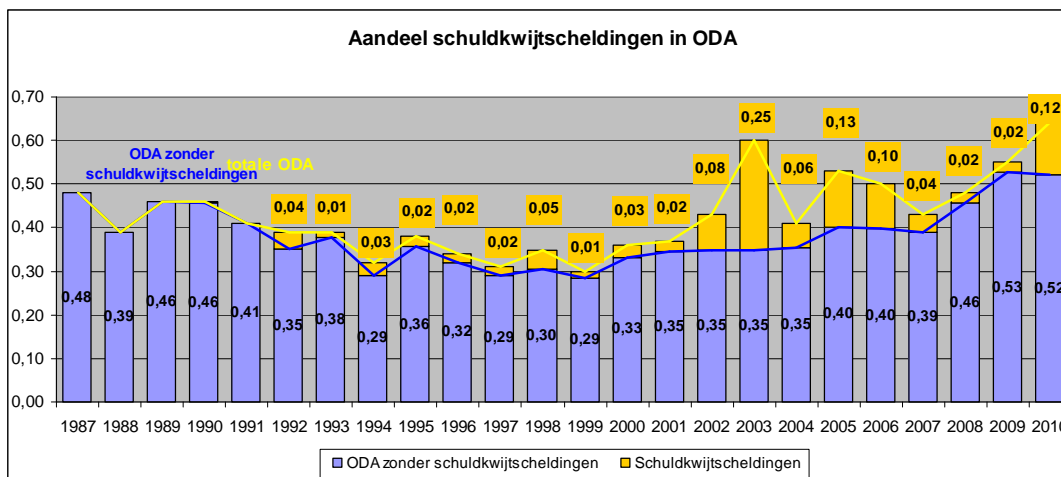
De multilaterale hulp is sinds 2003 verdubbeld van 381,9 miljoen € naar 783,7 miljoen € in 2010, maar de stijging lijkt gestagneerd sinds 2008. De belangrijkste bijdragen gaan naar het Europees ontwikkelingsfonds (146,6 miljoen € in 2010), de Europese Commissie (268,7 miljoen²⁰ € in 2010) en de wereldbankgroep (109,3 miljoen € in 2010) en de VN (90,3 miljoen € in 2010). Het kanaal "bi-andere" kent een piek in 2010 die veroorzaakt wordt door een belangrijke schuldkwijtschelding. Daar waar schuldkwijtscheldingen door de Nationale Delcredere Dienst gedurende de periode 2007-2009 rond de 70 miljoen € hingen, werd er in 2010 voor 416,2 miljoen € schuld kwijtgescholden.

²⁰ Het bedrag voor de Europese commissie is een schatting. Het exacte bedrag was nog niet officieel bekendgemaakt bij de publicatie van dit rapport

Deze schuldkijschelding is de hoofdreden voor de stijging van de Belgische ODA in 2010. Dit wordt ook duidelijk geïllustreerd in grafiek 5. Daar waar de Belgische ODA zonder schuldverlichting van 2007 tot 2009 gestegen is van 0.39% naar 0.53% is die in 2010 licht teruggefallen naar 0.52%.

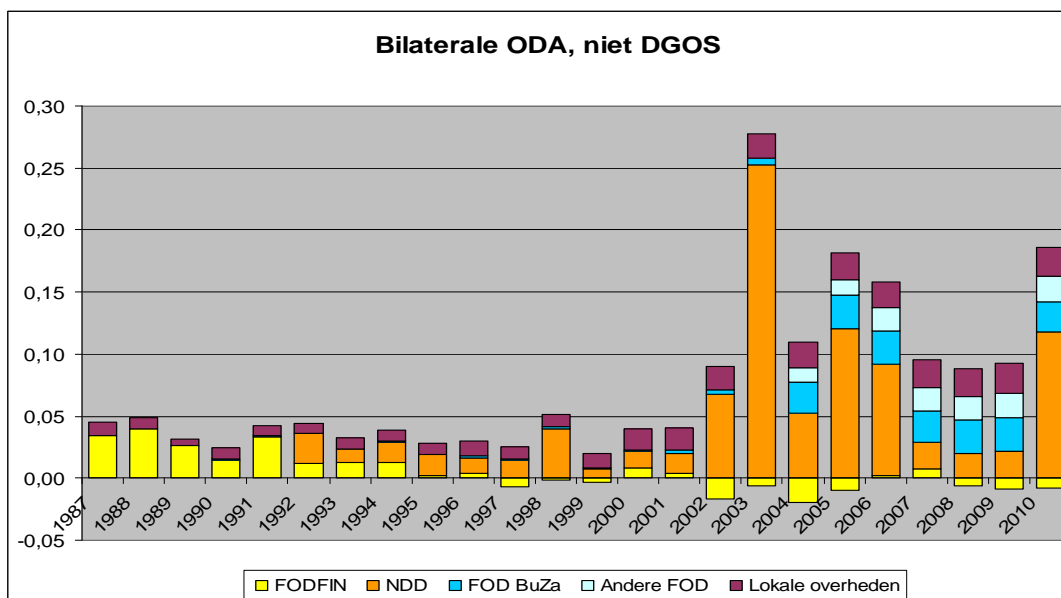
Daar waar schuldverlichting in 2008 en 2009 instond voor 0,02% van het BNI, steeg dat aandeel naar 0.12% in 2010.

Grafiek 5: aandeel schuldkijschelding in Belgische ODA



Bron: ODA database DGOS

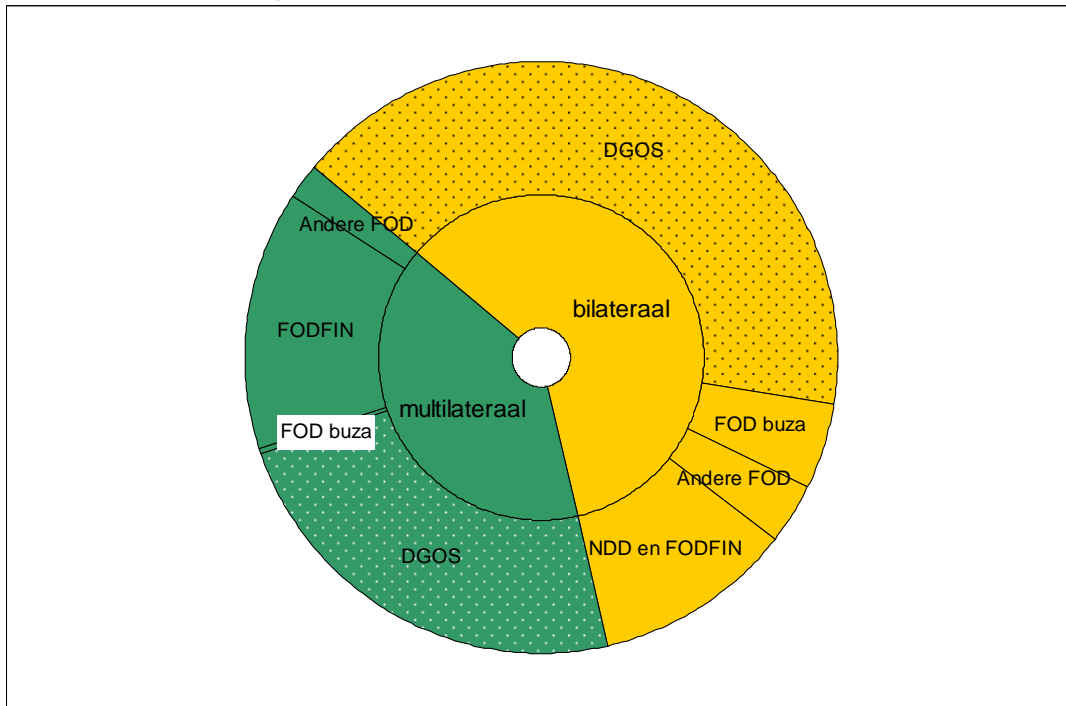
Grafiek 6: evolutie bilaterale ODA, niet-DGOS



Bron: ODA database DGOS

Tenslotte een overzicht van de verdeling van de Belgische ODA naar budgethouder met een onderscheid tussen bilaterale (60%) en multilaterale hulp (40%). De grafieken zijn gebaseerd op de gemiddelden van 2009-2010. Het bilaterale volume wordt opgevaardeerd door de schuldkijscheldingen.

Grafiek 7: Verdeling naar budgethouder van totale ODA (jaargemiddelden 2009-2010, in Euro)



Bron: ODA database DGOS

3. Conclusie:

België haalt de wettelijk vastgestelde norm van 0,7% ODA/BNI nog niet. De voorbije jaren is de Belgische hulp wel sterk gestegen, beduidend meer dan bij andere DAC landen het geval is. België verdient hiervoor krediet maar de weg naar de 0,7 % is nog lang. Het is vooral in 2008 en 2009 dat België structurele stappen vooruit heeft gezet. In 2010 was een eenmalige schuldverlichting nodig om verder te stijgen. De fondsen die naar de multilaterale en indirecte samenwerking gaan stagneerden in 2008 respectievelijk in 2009, wat er op kan wijzen dat de Belgische ODA tegen de grenzen van haar eigen groei stoot.

