

Strategienota Ontwikkelingsresultaten

DG Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp

Samenvatting

Deze nota beschrijft een globaal kader voor het gebruik van informatie over ontwikkelingsresultaten. De nota vertrekt van de visie dat alle betrokken actoren willen weten wat werkt en wat niet zodat de gewenste ontwikkelingsresultaten bereikt worden met de toekomstige uitgaven. De DGD engageert zich om samen met de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking rekenschap af te leggen over behaalde resultaten en hier transparant over te communiceren. Tenslotte investeert de DGD in het versterken van lokale capaciteiten om zo op langere termijn meer en betere resultaatinformatie te krijgen van de lokale partners, deze te gebruiken en de informatie, de verwerkingsmethoden en de conclusies met de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de lokale partners te delen. Die visie wordt vertaald naar vijf basisprincipes.

Resultaatgericht beheer: de DGD streeft goede ontwikkelingsresultaten na door met die actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te werken die resultaatgericht beheren.

Resultaatgericht financieren: nieuwe financieringen dienen rekening te houden met de ontwikkelingsresultaten van het verleden. Dat kan op verschillende niveaus : bij de keuze van interventiezones, sectoren/thema's, de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, de lokale partners of nieuwe interventies.

Lessen trekken: het meten van resultaten moet toelaten te weten wat werkt en wat niet. Dergelijke lessen mogen niet blijven hangen op het niveau van het beheer van een interventie door een actor van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, maar moeten gekapitaliseerd worden voor de hele DGD, voor alle actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, over deze actoren heen en op termijn ook door én voor onze lokale partners.

Rekenschap afleggen en communiceren: de DGD communiceert transparant over de behaalde resultaten, ondermeer via de database op de website van de FOD en in het jaarrapport van de DGD. De actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking rapporteren conform de standaard van het International Aid Transparency Initiative (IATI).

Lokale capaciteit versterken: goede lokale gegevens moeten donoren beter in staat stellen om te weten hoe alle partijen bijdragen tot het behalen van lokale doelstellingen. Daarom zal de DGD initiatieven nemen om de lokale capaciteit op het vlak van opvolging en evaluatie te versterken zodat lokale partners goede kwaliteitsgegevens produceren, de donoren er meer gebruik van maken en de actoren

van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de partners zelf op termijn deze informatie en kennis aan kunnen wenden om interventies op het terrein te beheren.

Een aantal operationele pistes worden aangereikt om deze principes om te zetten in de praktijk. In een eerste fase zal een systeem opgezet worden van performantiemeting. Dit zal de basis zijn om verder te werken aan het trekken van lessen en communiceren over resultaten.

Inleiding

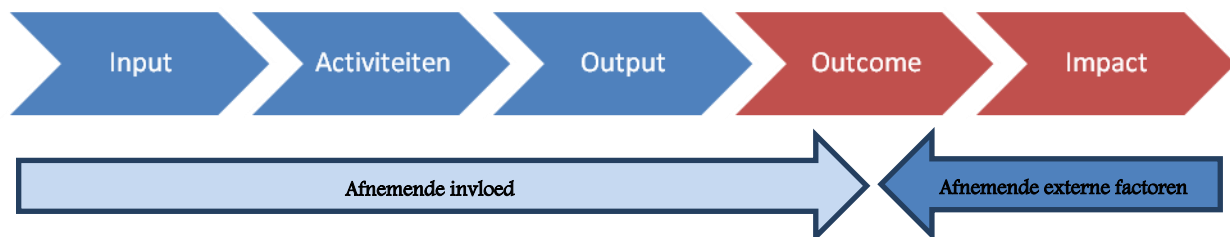
1. In 2012 heeft de DGD een grondige hervorming ondergaan met de bedoeling om meer strategisch en transversaal te gaan werken. In dat kader is onder andere een nieuwe directie organisatiebeheer gecreëerd, met een dienst Kwaliteitsbeheer en Resultaten. Met de creatie van deze dienst heeft de DGD zich geëngageerd om een duidelijke visie uit te schrijven over ontwikkelingsresultaten en die toe te passen. In de huidige nota wordt beschreven wat het beleid van de DGD zal zijn in de komende jaren op het vlak van ontwikkelingsresultaten en wat de DGD concreet zal doen om samen met de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de lokale partners naar betere ontwikkelingsresultaten te streven.

2. De nota is gebaseerd op vijf basisstandpunten over ontwikkelingsresultaten. Elk punt zal geoperationaliseerd worden op maat van de verschillende modaliteiten die bestaan en actoren waar mee samengewerkt wordt. Hoewel er gestreefd zal worden naar een harmonisering van de basisprocessen, zullen de instrumenten voldoende flexibel gemaakt worden zodat ze veelzijdig inzetbaar zijn of aangepast kunnen worden aan de noden. In hoofdstuk vier worden enkele pistes aangereikt voor operationalisering. De details van methodologie zullen tijdens de operationalisering zelf uitgewerkt worden.

1. Context

1.1. Wat ?

3. De term **resultaten** wordt op verschillende manieren gebruikt. De OESO DAC definieert resultaten als een overkoepelende term voor zowel output, outcome als impact, de drie opeenvolgende resultaatenniveaus die deel uitmaken van een resultatenketting en waartussen in principe een causaal verband bestaat. De DGD volgt deze definitie en hanteert de volgende resultatenketting :



4. De DGD maakt het onderscheid tussen outputs enerzijds en outcome en impact anderzijds. **Outputs** zijn geleverde producten en/of diensten, en worden door DGD **niet** als ontwikkelingsresultaten beschouwd. Outputs zijn uiteraard wel van belang. Zij zijn, net zoals de inputs en de activiteiten, een **voorwaarde** om tot outcomes en

impact te kunnen komen. Outcome en impact onderscheiden zich door het feit dat dit de resultaatsniveaus zijn waarop het verschil kan gemeten worden voor de begunstigden en zijn daarom het uitgangspunt voor de huidige nota. De DGD volgt de definitie van de Europese Commissie voor **outcome** : de directe voordelen voor de begunstigden. Voor impact volgt de DGD de visie van de OESO DAC, namelijk dat impact de lange termijneffecten zijn¹ van een interventie. **Impact** is hetgeen waar de DGD naar streeft op lange termijn in samenwerking met alle actoren en is de basis voor het definiëren van outcomes. Zoals blijkt uit de schematische voorstelling van de resultatenketting valt impact het minst onder de controlesfeer van een interventie : er zijn diverse factoren die een invloed hebben op dat niveau waardoor er niet meer van uitgegaan wordt dat één interventie lineair tot een bepaalde impact leidt, maar ertoe bijdraagt. Wat outcome betreft, is het een complexe situatie waar de mate van controle op het behalen van outcome afhangt van verschillende factoren, zoals de aard van het project, de lokale context, etc. In de interventies die de DGD financiert, moet naar outcomes² gestreefd worden. Er wordt weliswaar rekening gehouden met het feit dat er redenen kunnen zijn die de verantwoordelijkheid van een organisatie die een interventie uitvoert, overstijgen omwille van de toenemende invloed van externe factoren op dat niveau. Maar dit begrip mag niet leiden tot een situatie waar alle verantwoordelijkheid voor het behalen van outcomes afgewezen wordt. Het realiseren van de outcome is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle betrokken actoren in een interventie. De door DGD gefinancierde actor moet alles in het werk stellen om outcomes te behalen en moet dat kunnen aantonen. Hij dient zich met betrekking tot de outcomes te gedragen als een goed huisvader. Dat betekent dat alle factoren die wel onder controle zijn van die actor, tot zijn expliciete verantwoordelijkheid behoren. Hieronder worden ondermeer de volgende zaken verstaan : plannen op outcomes, draagvlak garanderen bij andere betrokken partijen die een rol spelen in het behalen van outcome, opvolging en evaluatie gericht op het behalen van outcome.

1.2. Context en uitdagingen

5. Hoewel er in recente jaren veel aandacht gaat naar het behalen van ontwikkelingsresultaten, value for money en performantie, is het streven naar goede ontwikkelingsresultaten gelukkig geen nieuw fenomeen. Meerdere decennia geleden werden reeds instrumenten en methodologieën ontwikkeld om projecten van ontwikkelingssamenwerking te plannen en te ontwerpen op een manier dat er niet gestart wordt van activiteiten ("wat we willen **doen**"), maar van doelstellingen/gewenste resultaten ("wat we willen **bereiken**"). De druk om aan te tonen dat er goed gebruik gemaakt wordt van overheidsgeld is echter gestegen en er is meer vraag naar voorbeelden om aan te tonen welke resultaten behaald worden. Eén

¹Positive and negative, primary and secondary long-term effects produced by a development intervention, directly or indirectly, intended or unintended (impact volgens het OESO DAC Glossary of key terms in evaluation and results based management)

²In een logisch kader komt dat overeen met het specifieke objectief.

van de initiatieven die het licht gezien heeft in deze context is het International Aid Transparency Initiative (IATI). Door lid te worden van IATI engageren donoren zich ondermeer om transparant te rapporteren over resultaten, en dus niet langer alleen over uitgaven (ODA). België heeft in december 2012 de IATI-principes formeel onderschreven en engageert zich om vanaf 2015 over resultaten te rapporteren.

6. In de huidige strategienota formuleert de DGD voor het eerst een formele visie en een beleid over ontwikkelingsresultaten dat de modaliteiten en samenwerkingskanalen overstijgt. Het resultaatbeleid wordt gericht op de **outcomes** in plaats van op de inputs en outputs. In het verleden verschilde het beleid soms van dienst tot dienst, actor tot actor. Uit enkele evaluaties³ van 2013 bleek dat er te weinig een systematische opvolging van de voortgang van de interventies gebeurde of een beoordeling van de performantie van de gefinancierde actoren. De informatie die gecommuniceerd werd over ontwikkelingsresultaten was daardoor niet representatief voor de resultaten die bereikt werden. De DGD werd aanbevolen om een evaluatiebeleid te formuleren en duidelijkere instructies te geven over wat precies verwacht wordt op vlak van rapportage en evaluaties. Ook de OESO DAC stelde in de Peer Review van 2010 vast dat de DGD geen systeem had om resultaten te beheren en beval bijgevolg aan om zo een systeem te creëren en gebruik te maken van de lessen uit het verleden bij het goedkeuren van nieuwe interventies. Het opvolgen van actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking die afrekenbaar zijn voor hun resultaten is niet mogelijk zonder systeem om deze resultaten op te volgen.

7. Naast deze uitdagingen waar de DGD een antwoord op dient te vinden, zijn er ook evoluties op wetgevend vlak die maatregelen vereisen. De Wet Ontwikkelings-samenwerking van 19 maart 2013 bepaalt dat een geüniformiseerd systeem van rapportage een systematische opvolging mogelijk moet maken van de behaalde en niet behaalde resultaten. Er moet tevens rekening gehouden worden met de resultaten van evaluaties bij beslissingen omtrent het verdere verloop van interventies.

³ De Evaluatie van de Resultatenrapportage van de DGD (2013) en de Meta-Evaluatie van de Programma's van de Niet-Gouvernementele Actoren (2013) van de Dienst Bijzondere Evaluatie

2. Visie

8. De DGD heeft in haar managementplan van 2014 de keuze gemaakt om nog meer dan vroeger in te zetten op de minst ontwikkelde landen. Uit de opvolging van de Millennium Development Goals blijkt dat het net in die landen is dat er nog veel inspanningen geleverd moeten worden indien we de extreme armoede willen uitroeien. Daarom is het belangrijk dat we weten wat de meest doeltreffende manier is om dit te doen en dat we weten of de interventies die we financieren doeltreffend zijn. Door het **systematisch meten** van ontwikkelingsresultaten wil de DGD weten wat in het verleden gewerkt heeft en wat niet, begrijpen waarom en deze informatie met haar actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en haar partners delen. Dit soort informatie moet meer zekerheid verschaffen dat de ODA die de DGD uit geeft, bijdraagt tot de **duurzame ontwikkeling** van de begunstigden voor wie de hulp bestemd is.

9. De Belgische belastingbetaler heeft het recht om te weten wat gefinancierd wordt in het kader van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en wat de ontwikkelingsresultaten zijn die daarmee geboekt worden. Het Belgisch Parlement moet over deze informatie kunnen beschikken om zijn rol te kunnen spelen. Tenslotte dienen ook alle andere betrokken partijen, in casu actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, partners en geïnteresseerde partijen de mogelijkheid krijgen om inzicht te verwerven in de resultaten van de inzet van Belgische ODA middelen. Daarom zal de DGD **transparant rapporteren** over de resultaten die behaald worden met DGD-financiering en deze informatie vervolgens verder analyseren.

10. Tenslotte zal de DGD bijdragen aan het versterken van de **capaciteit** van ontwikkelingslanden om enerzijds zelf en anderzijds samen met de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en haar lokale partners optimaal lessen te kunnen trekken en rekenschap af te leggen tegenover de lokale bevolking. Het verbeteren van de kwaliteit van de beschikbare gegevens op alle niveaus en de analyses die eruit volgen, moet leiden tot een efficiëntere datacollectie en een hoger gebruik van lokale gegevens door donoren en actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking om op termijn te komen tot de uitbouw van de eigen analyse- en interpretatiecapaciteit bij de lokale partners.

3. Prioriteiten

11. Hieronder worden vijf basisprincipes beschreven waarin gesteld wordt wat de DGD zal doen met informatie over ontwikkelingsresultaten. Het is belangrijk deze principes als integrale onderdelen te beschouwen van één overkoepelende visie op ontwikkelingsresultaten. De principes zijn dus sterk onderling met elkaar verbonden en beïnvloeden elkaar.

3.1. Resultaatgericht beheer

De DGD wil goede ontwikkelingsresultaten in de interventies die zij financiert. Zij doet dit door met die actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en die lokale partners te werken die resultaatgericht beheren, door de kwaliteit van de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking te beoordelen, te erkennen en regelmatig te controleren, door de interventievoorstellen te beoordelen in functie van de actor die ze voorstelt, er tijdens de uitvoering over te waken dat de ontwikkelingsresultaten behaald zullen worden, en te kijken of de doelstellingen behaald zijn zoals gepland.

12. Er zijn twee niveaus waar de DGD een rol speelt in het nastreven van goede ontwikkelingsresultaten : enerzijds het niveau van organisatiebeheersing van de actoren die financiering krijgen, anderzijds het interventieniveau zelf. Hoe beter een actor georganiseerd is, hoe beter hij in staat is om interventies goed te plannen, uitvoeren, opvolgen, en evalueren. Daarom is het belangrijk dat de DGD het niveau van organisatiebeheersing van de actoren met wie ze samen werkt, beoordeelt. Een actor met een goed systeem van **organisatiebeheersing** moet in staat zijn om resultaatgericht te beheren, maar ook om lessen te trekken en die te gebruiken (zie ook 3.3), en rekenschap af te leggen (zie ook 3.4).

13. Op basis van het niveau van organisatiebeheersing van een actor zal de DGD beslissen of die actor de capaciteit heeft om de vooropgestelde resultaten te behalen in de interventies die voorgesteld worden voor financiering. De DGD zal tijdens de ex-ante beoordeling van de interventievoorstellen aanpassingen vragen om deze in lijn te brengen met de capaciteit van de actor indien blijkt dat het ambitieniveau te hoog ligt in vergelijking met het niveau van organisatiebeheersing van de actor.

14. De DGD zal een geografische en geïntegreerde planning en opvolging van interventies doen. Sinds 2012 is de DGD gereorganiseerd om een meer strategische visie en opvolging te ontwikkelen op landenniveau. Daar waar de opvolging door de DGD bij bepaalde actoren in het verleden per organisatie gebeurde, wordt er nu geografisch opgevolgd. Het is dus niet de bedoeling om bij actoren met een voldoende niveau van organisatiebeheersing nog organisationele opvolging te doen, maar het

niveau van organisatiebeheersing eenmaal voor meerdere jaren te beoordelen zodat de basis bestaat voor een geografische opvolging (zie ook operationele pistes 4.1). Indien er indicaties zijn van problemen op organisatieniveau tijdens de opvolging van de interventies, zal de DGD **beheersmaatregelen** vragen aan deze actor tijdens een beleidsdialoog en voor de opvolging van de uitvoering ervan afspraken maken voor een specifieke rapportage hieromtrent, indien door de DGD nodig geacht.

15. Op het interventieniveau moeten de **basiselementen** van goed resultaatgericht beheer aanwezig zijn om in aanmerking te komen voor het gebruik van de Belgische federale overheidsmiddelen : SMART⁴ doelstellingen, SMART indicatoren die gelinkt zijn aan de doelstellingen, een baselinemeting van de indicatoren, en een opvolgingssysteem met tussentijdse *milestones*, en evaluaties om te leren en rekenschap af te leggen zijn minimale vereisten die worden opgelegd aan de actoren die interventievoorstellen indienen of formuleren. De DGD zal erover waken dat de interventies die ze financiert aan deze voorwaarden voldoen door een voorafgaande beoordeling van het interventievoorstel (ex ante) en door gebruik te maken van de informatie die uit de interne evaluatiecapaciteit van de actor in kwestie naar voor komt (ex nunc), tenzij deze capaciteit initiëel als onvoldoende werd beoordeeld. Deze informatie wordt door de actor aan DGD ter beschikking gesteld, ex ante, tijdens de uitvoering, en bij het einde van de uitvoering.

16. Elke actor moet een **knipperlichtsysteem** hanteren dat voor elke interventie aangeeft of de vooruitgang ten opzichte van de vooropgestelde resultaten zoals voorzien is. De actor rapporteert hier jaarlijks over aan de DGD, die op basis hiervan bepaalt of er een beleidsdialoog moet komen over de interventies of niet. Bij goede vooruitgang zal de DGD een minimale opvolging doen van de interventies. Bij problemen zal de rapportage desgevallend sneller gebeuren en zal de DGD beheersmaatregelen vragen aan de actor tijdens een beleidsdialoog op basis van de informatie die de actor aanlevert. Voor de opvolging van de uitvoering ervan zullen afspraken gemaakt worden voor een specifieke rapportage hieromtrent, indien door de DGD nuttig geacht. Het niet tijdig melden van problemen door de actoren aan de DGD of het niet uitvoeren van de aangekondigde bijkomende beheersmaatregelen kunnen leiden tot het intrekken van de erkenning, daar waar mogelijk, of reduceren van nieuwe budgetten.

⁴SMART: Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, Tijdsgebonden

3.2. Resultaatgericht financieren

Beslissingen over nieuwe financieringen moeten rekening houden met de ontwikkelingsresultaten van het verleden.

17. Dit is een algemeen principe dat de DGD overal zal toepassen, maar dat zal verschillen naargelang de context en de modaliteit waarmee gewerkt wordt : bij de keuze van geografische interventiezones en de sectoren/thema's, bij de keuze van actoren met wie samengewerkt wordt, en bij de goedkeuring van nieuwe interventies.

18. Bij de keuze van interventiezones en de sectoren/thema's: daar waar de DGD deelneemt aan de programmatie, is het belangrijk dat er bij nieuwe beslissingen ook, naast de beleidsvisie en de ermee verbonden strategische keuzes, rekening gehouden wordt met de meerwaarde van haar **financiering** die de DGD in het verleden heeft kunnen vaststellen. Uiteraard zal die meerwaarde door meerdere elementen bepaald worden, zoals de expertise die aangeleverd kan worden, de contacten die reeds bestaan met lokale partners, de politieke/strategische prioriteiten, etc. De ontwikkelingsresultaten uit de voorbije samenwerking mogen hierbij echter niet genegeerd worden. Beslissingen over budgettaire enveloppes, de keuze over interventiezones, sectoren en/of thema's zijn voorbeelden van waar de DGD dit principe zal toepassen. Informatie over de ontwikkelingsresultaten die in het verleden geboekt zijn, moet toelaten om een omvattende analyse te maken ter ondersteuning van nieuwe beslissingen: indien de ontwikkelingsresultaten onvoldoende waren ten opzichte van de initiëel bepaalde doelstellingen, was dat door de moeilijke context? Omdat de verkeerde keuzes gemaakt werden? Omdat de doelstellingen verkeerd geformuleerd werden? Of omdat de hulp niet goed beheerd is? Etc. Indien blijkt dat er goede ontwikkelingsresultaten bereikt zijn, kan dit een positief element zijn in een eventuele beslissing om aanwezig te blijven⁵. Indien geen of onvoldoende goede ontwikkelingsresultaten bereikt werden, zal de DGD kijken of op basis van andere elementen beslist moet worden om toch aanwezig te blijven. Indien dat gebeurt, zal de DGD aan de betrokken actoren duidelijke en aanvullende beheersmaatregelen op alle niveaus vragen om de kans om tot betere ontwikkelingsresultaten te komen, significant te verhogen. Er moet een redelijke zekerheid zijn dat de ingezette middelen tot het behalen van ontwikkelingsresultaten zullen leiden. Een minimale vereiste voor alle actoren is daarom de aanwezigheid van aanvaarde methoden om risicoanalyses uit te voeren én de capaciteit en ervaring om deze uit te voeren. Zo worden de risico's geïdentificeerd en zoveel mogelijk afgedekt.

19. Bij de keuze van actoren met wie de DGD werkt : de DGD hecht belang aan duurzame samenwerkingsverbanden met de actoren van ontwikkelingssamenwerking. Organisaties die expertise opgebouwd hebben en lokaal goed zijn geïntegreerd, zijn

⁵ Indien de behoefte vanuit het ontwikkelingsland er nog is

nodig om tot goede ontwikkelingsresultaten te komen. Ook in de keuze met wie samengewerkt wordt - op het moment dat de samenwerkingsverbanden opnieuw bekeken moeten worden - zal de DGD rekening houden met de mate waarin die actoren bijgedragen hebben tot goede ontwikkelingsresultaten. Voor de actoren die financiering krijgen voor interventies, zal de DGD kijken naar hun risicoprofiel – de verhouding tussen de geuite ambitie in hun strategisch plan, het profiel van de interventie en hun beoordeelde organisatiebeheersing en de performantie van de portfolio van interventies die ze beheren als elementen in de analyse. Zoals het geval is bij de keuze van interventiezones, etc. moet ook hier een **overkoepelende analyse** gemaakt worden die toelaat om te begrijpen waarom de ontwikkelingsresultaten goed of slecht zijn, rekening houden met context, externe factoren, etc. Actoren die in moeilijke omstandigheden werken, zullen niet zomaar afgestraft worden indien blijkt dat de ontwikkelingsresultaten niet behaald werden zoals gepland. Anderzijds is dit geen situatie die zich kan blijven herhalen. Ook hier zal gezocht worden naar een goede balans.

20. Bij de goedkeuring van nieuwe interventies : Er zijn veel **lessen** die geleerd kunnen worden uit voorgaande interventies. Opvolgingsrapporten en in het bijzonder evaluaties zijn een goede basis voor het trekken van lessen. De DGD zal deze bronnen van informatie gebruiken voor het nemen van beslissingen over nieuwe interventies. Wanneer er goede ontwikkelingsresultaten zijn in interventies is er een goede basis om te beslissen om, in voorkomend geval, verder te gaan met een volgende fase. Indien de ontwikkelingsresultaten onvoldoende zijn, zal de actor een analyse maken van de elementen die hiertoe geleid hebben, deze aan de DGD voorleggen, en gepaste beheersmaatregelen voorstellen aan de DGD in de nieuwe interventie om ervoor te zorgen dat dezelfde problemen zich niet opnieuw voordoen. Het ontbreken van gepaste maatregelen kan ertoe leiden dat de DGD geen goedkeuring geeft.

3.3. Lessen trekken

Er moet zoveel mogelijk duidelijkheid zijn over hoe de Belgische ontwikkelingssamenwerking bijgedragen heeft tot het bereiken van ontwikkelingsresultaten.

21. Om de twee voorgaande principes (zie 3.1 en 3.2) te kunnen realiseren is goed **kennisbeheer** van groot belang. De DGD, de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de lokale partners zullen die kennis halen uit gespecialiseerde literatuur, evaluaties, studies, maar in de eerste plaats uit de informatie over de gefinancierde interventies. De zogenaamde feedback loop moet systematisch bestaan zowel bij de actoren zelf zodat zij hun eigen beleid kunnen verbeteren, als bij de DGD zodat zij haar beleid kan verbeteren en resultaatgericht kan financieren (zie 3.2). De geleerde lessen moeten uiteraard in de eerste plaats door de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en de lokale partners op

interventieniveau gebruikt worden om tijdens de uitvoering te kunnen bijsturen en op het einde lessen te kunnen trekken voor nieuwe interventies. Die lessen moeten echter ook exploiteerbaar worden op een hoger niveau zodat niet enkel de actor die uitvoert of de DGD-dienst die opvolgt, eruit kunnen leren. Indien nuttige ervaringen uitgewisseld worden, kan er een bredere en gedeelde kennisbasis ontstaan. Om dit soort lessen op een hoger niveau te kunnen trekken, zullen de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking samen met de DGD analyses maken over de interventies heen. Die analyses zullen mogelijk worden door een aantal criteria op een gelijkvormige manier te meten. Een overzicht van de doeltreffendheid van verschillende interventies zal toelaten om in kaart te brengen waar de verschillen liggen. Zodra dit duidelijk is, zullen de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking samen met DGD zoeken naar verklaringen waarom ontwikkelingsresultaten goed of slecht waren. Begrijpen wat de achterliggende redenen zijn, is de sleutel om goed lessen te kunnen trekken en een nuttige dialoog te organiseren. Evaluaties zullen hier als een belangrijke bron van informatie gebruikt worden. In evaluaties wordt namelijk dieper gegraven dan in de traditionele opvolging. Een certificatie van het evaluatiesysteem is daarom ook een minimale vereiste voor alle actoren.

22. Naast het opbouwen van een grondige kennis van de prioritaire sectoren en thema's is het eveneens belangrijk om te begrijpen of en in welke mate interventies bijdragen tot de doelstellingen van het ontwikkelingsland zelf. Dit niveau komt in de resultatenketting overeen met het **impactniveau**. Er wordt bewust gesproken over "bijdragen" omdat het behalen van doelstellingen op hoog niveau afhankelijk is van vele factoren. Door het feit dat hier niet naar een eenduidige oorzaak-gevolgrelatie kan gezocht worden, zullen de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking samen met DGD zoeken naar indicaties dat interventies bijdragen tot doelstellingen op een hoger niveau. Dat niveau is variabel in functie van het kader waarin gepland wordt, maar zal zich meestal op een sectorieel of thematisch niveau van het ontwikkelingsland bevinden. Indien de samenwerking op dat niveau zich inschrijft in de doelstellingen van het land, zullen de actoren samen met de DGD zoeken naar contributies aan die doelstellingen⁶. In de andere gevallen zullen ze vragen wat het breder doelstellingskader is en op welke manier daaraan bijgedragen is. Antwoorden op die vragen zijn niet enkel bedoeld om rekenschap af te leggen (zie 3.4), maar ook om te begrijpen of interventies op een positieve manier bijdragen tot verandering op een grotere schaal. In het verleden werden interventies vaak bekritiseerd omwille van het feit dat ze te veel "stand alone" projecten waren. De Belgische ontwikkelingssamenwerking evolueert meer en meer naar een programmatorische, geïntegreerde aanpak waarin duidelijk moet worden hoe interventies passen in het breder ontwikkelingskader. Daarom is het belangrijk dat het verband tussen die twee niveaus duidelijk gemaakt wordt.

⁶ Dit is bijvoorbeeld het geval in de gouvernementele samenwerking, maar meestal ook in de multilaterale, en soms ook in de niet-gouvernementele.

23. Strategische evaluaties zijn belangrijk om antwoorden te bieden op de vraag of dat verband effectief bestaat en om te zoeken naar context en verklaringen. Impactevaluaties op interventieniveau en evaluaties van een sector of thema zijn een collectieve leeropportunity en bieden de mogelijkheid om dit soort vragen op een strategisch niveau te stellen. **Impactevaluaties** op interventieniveau worden door de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking zelf uitgevoerd. Voor DGD kan het relevant zijn om bijkomende impactevaluaties te financieren op gebieden die van bijzondere interesse zijn voor de Belgische ontwikkelings-samenwerking. De DGD zal overleggen met de actoren om jaarlijks een selectie te maken van interventies die belangrijk zijn in de Belgische strategie van ontwikkelingssamenwerking ("flagship" interventies), innovatieve interventies waarvan de DGD wil weten wat de resultaten zijn, interventies die heel succesvol zouden zijn en waaruit lessen gedistilleerd kunnen worden, en interventies die een verderzetting zijn van een aanpak waarover de DGD twijfels heeft of verdere financiering zinvol is.

3.4. Rekenschap afleggen en communiceren

De DGD en de actoren zullen transparant communiceren over de ontwikkelingsresultaten van interventies die DGD financiert.

24. Ontwikkelingssamenwerking wordt gefinancierd met overheidsgeld. De burgers en het parlement hebben het recht om te weten hoe dit geld gebruikt wordt en welke resultaten er mee behaald worden. Daarnaast is er een grote druk op de overheidsbudgetten door de recente financiële en economische crisis. Daarom zal de DGD rekenschap vragen aan de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en er **transparant** over communiceren. In het kader van ontwikkelingsresultaten betekent dat dat er niet alleen een overzicht gegeven zal worden van geldstromen, maar ook van behaalde ontwikkelingsresultaten. In die context is België lid geworden van het International Aid Transparency Initiative (IATI) waardoor de DGD niet alleen trimestrieel de ODA-cijfers rapporteren, maar ook rapporteren over ontwikkelingsresultaten, conform de IATI-standaard. Om dit te bereiken zullen de actoren hun rapportage aan de DGD doen conform de IATI-standaard. De behaalde ontwikkelingsresultaten van alle gefinancierde interventies zullen opgenomen worden in de ODA-database, die online consulteerbaar is voor het grote publiek op de site van de FOD.

25. Daarnaast zal de DGD elk jaar een rubriek voorzien in het jaarrapport waarin gesproken wordt over de ontwikkelingsresultaten van interventies die ten einde gekomen zijn. Dat gebeurt enerzijds in een overzicht dat gebaseerd is op een aggregatie van resultaatgegevens. Dit zal toelaten om een idee te vormen over de performantie van de portfolio van interventies die door de DGD gefinancierd zijn.

Anderzijds zal er ingezoomd worden op bepaalde interventies om de situatie op het terrein toe te lichten.

3.5. Lokale capaciteiten versterken

De DGD ondersteunt lokale partners om hun capaciteit te versterken op het vlak van resultaatgericht beheer en gebruikt lokale gegevens daar waar mogelijk.

26. De enige oplossing om parallelle monitoring en evaluatie (opgelegd) door donoren te vermijden, is door **lokale gegevens** te gebruiken. De wet op de ontwikkelingssamenwerking verplicht om lokale systemen als uitgangspunt te nemen voor de uitvoering van interventies in de gouvernementele samenwerking en om deze systemen te versterken indien nodig. Het inschrijven in de lokale doelstellingen en het gebruiken van lokale indicatoren en meetsystemen is overigens de beste manier om te meten in welke mate Belgische interventies bijgedragen hebben in het realiseren van lokale doelstellingen. Daarom dienen de indicatoren in de interventies zoveel mogelijk dezelfde te zijn als de indicatoren in lokale ontwikkelingsplannen. Zo ontstaat er een goede basis om tijdens de planning in te schatten hoeveel gerealiseerd kan worden via Belgische interventies. Op die manier is er een goede aansluiting tussen de strategieën van het partnerland en de samenwerkingsprogramma's die de DGD afsluit met het partnerland. De DGD zal alle actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking opleggen om dit te doen waar het type interventie en de lokale context dit toelaten. De kwaliteit van de systemen moet daarvoor een voldoende hoog niveau halen. Als dat niet het geval is zal specifieke capaciteitsversterking ingebouwd worden in de interventies. Vooral in domeinen waar de informatie niet gevoelig is, heeft er niemand belang bij het creëren van parallelle systemen en moeten de actoren een rol spelen in het versterken van lokale systemen.

27. Daarnaast moet het principe dat opgelegd wordt door de wet voor de gouvernementele samenwerking ook nagestreefd worden door België in de beheersraden van multilaterale organisaties, daar waar dat niet genoeg gebeurt. Multilaterale organisaties zijn in de landen waar België beperkt aanwezig is, beter geplaatst om samen te werken met lokale overheden op het vlak van resultaatgericht beheer, en dit ofwel door het hoger volume aan fondsen dat ze beheren of door hun specifieke expertise in bepaalde materies. Die samenwerking moet op verschillende manieren gebeuren, in de zin dat de multilaterale organisatie zich maximaal moet inschrijven in de lokale ontwikkelingsplannen en bijbehorende indicatoren indien die van voldoende kwaliteit zijn, assistentie bieden aan lokale overheden indien zij niet voldoende expertise hebben om goede planning- en meetsystemen op te zetten, en druk zetten indien er niet voldoende garantie geboden wordt van de kwaliteit van de systemen.

28. De ANGS moeten eveneens duidelijk aangeven in de interventievoorstellen welke maatregelen zij nemen om parallelle datacollectie te vermijden, en op welke manier zij de capaciteit van hun lokale partners versterken op dit vlak.

4. Pistes voor het operationaliseren

29. De principes die in hoofdstuk drie gedefinieerd zijn, leggen de basis voor verdere operationalisering. De Dienst Kwaliteitsbeheer en Resultaten zal contact opnemen met elke directie om te kijken hoe de basisprincipes geïntegreerd kunnen worden in de manier van werken. Niet alle directies en modaliteiten zullen meteen aan bod kunnen komen. Daarom zal in gezamenlijk overleg en in functie van de beschikbare capaciteit beslist worden welke modaliteiten prioritair aangepakt worden en zal een timing opgesteld worden.

4.1. Basisniveau van resultaatgericht beheer

30. Het toepassen van de basiselementen van resultaatgericht beheer wordt een verplichte minimale vereiste voor erkenning van de actoren van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Dit betekent dat het systeem van organisatiebeheersing van deze actoren erop voorzien is dat er resultaatgericht beheerd wordt. De directie organisatiebeheersing (D4) zal de andere directies bijstaan in het bepalen van de minimale vereisten en het beoordelen van de adequaatheid ervan bij de verschillende actoren. Actoren die niet aan deze vereisten voldoen, kunnen niet erkend worden.

31. Bij het goedkeuren en opvolgen van interventies zullen dossierbeheerders het volgende doen :

- ex ante : bij de goedkeuring van een nieuw dossier moeten dossierbeheerders nagaan of de elementen vermeld in paragrafe 15 aanwezig zijn. Afwijkingen kunnen worden gezien als aandachtspunten met betrekking tot de organisatiebeheersing van de actor en beheersmaatregelen zullen gevraagd worden tijdens een beleidsdialoog.
- tijdens de uitvoering : de actoren moeten op regelmatige tijdstippen rapporteren over de vooruitgang tegenover de verwachte resultaten en transparantie verschaffen over eventuele problemen die zich voorgedaan hebben. Dossierbeheerders moeten deze rapporteringen opvolgen en de actor vragen om waar nodig de noodzakelijke beheersmaatregelen te nemen. De dossierbeheerder volgt de uitvoering van de beheersmaatregel op op basis van specifieke rapportage hieromtrent waarvoor een duidelijk tijds kader afgesproken is. Indien hieruit blijkt dat de maatregelen niet de garantie geven dat de vooropgestelde resultaten behaald zullen worden, zal de DGD beslissen of de financiering verdergezet zal worden onder bepaalde voorwaarden of als de interventie stopgezet wordt. Jaarrapporten en tussentijdse evaluaties zijn de belangrijkste bronnen voor dit soort opvolging tijdens de uitvoering.
- einde interventie: in het eindrapport maken de actoren de definitieve stand van zaken op. Daarnaast moeten eindevaluaties systematisch voorzien worden om lessen

te trekken en te begrijpen waarom iets wel of niet gewerkt heeft. Voor eindevaluaties zijn externe evaluatoren het best geplaatst om geloofwaardige informatie over de behaalde ontwikkelingsresultaten te geven. Ze moeten een specifieke sectoriële/thematische expertise hebben die toelaat om dieper te graven naar de achterliggende redenen van het al dan niet behalen van de ontwikkelingsresultaten, alsook te peilen naar de relevantie, efficiëntie, en duurzaamheid van de interventie. Dossierbeheerders moeten de informatie die deze bronnen bevatten over de doeltreffendheid van de interventies gebruiken bij het nemen van beslissingen over nieuwe interventies, of om een kritische dialoog te voeren over de uitvoering van lopende interventies.

32. Bij het beoordelen van het niveau van organisatiebeheersing moet er nagegaan worden of de basiselementen vermeld in paragrafe 15 deel uitmaken van het beleid dat de actor voert, of er voldoende ervaring aanwezig is binnen het team om dit niveau van organisatiebeheersing daadwerkelijk te bereiken, of er genoeg operationele capaciteit (inclusief kennis/expertise) beschikbaar is om het beleid toe te passen, en dient er een kwaliteitscontrole uitgevoerd te worden om de correctheid van de gegevens te garanderen. De DGD zal voldoende financiering voorzien om de elementen van goed resultaatgericht beheer ook daadwerkelijk te kunnen toepassen.

33. De DGD zal zich voor opvolging van interventies baseren op de informatie die door de actoren zelf opgeleverd wordt op basis van hun monitoring- en evaluatiesystemen. De opvolging gebeurt in functie van het knipperlichtsysteem dat de actoren hanteren.

4.2. Opzetten van performantiemetingstelsysteem

34. Om te weten hoe doeltreffend de door DGD gefinancierde interventies zijn (zie 3.1 en 3.2), om er lessen uit te kunnen trekken (zie 3.3), en om transparant te communiceren (zie 3.4), moet een systeem van performantiemeting opgezet worden. Daarin moet de doeltreffendheid van interventies beoordeeld worden op basis van een methodologie die vergelijking en aggregatie mogelijk maakt. De DGD zal dit in een eerste fase doen op basis van eindrapporten en finale evaluatierapporten van de actoren. De dienst Kwaliteitsbeheer en Resultaten zal de methodologie ontwikkelen en de procedure hiervoor uitschrijven.

35. In een eerste fase van operationalisering van dit systeem zullen wellicht vrij veel problemen opduiken in verband met de kwaliteit van de beschikbare informatie. Uit recente evaluaties van de Dienst Bijzondere Evaluatie blijkt dat er weinig interventies zijn waar de basiselementen van goed resultaatgericht beheer aanwezig zijn. De huidige systemen van de actoren zijn niet gericht op het aanleveren van performantiegegevens. Daarom zal de DGD duidelijkheid verschaffen aan de actoren over wat er in de toekomst verwacht zal worden en aan welke kwaliteitseisen de rapportage zal moeten voldoen.

36. Voor de multilaterale organisaties aan wie core funding gegeven wordt, zal de DGD gebruik maken van de performantiesystemen die er bestaan op organisationeel niveau. Hierbij wordt gedacht aan types systemen zoals het corporate score card-systeem van de Wereldbank, of het verkeerslichtensysteem van de Aziatische Ontwikkelingsbank. Bij de organisaties waar dit soort systemen niet bestaat, moet België het creëren van dit soort systemen nastreven in beheerraden. MOPAN-rapporten zijn een goede aanvullende bron van informatie bij de beoordeling van de organisationele doeltreffendheid van de organisaties in kwestie. Ook voor gedelegeerde samenwerking met multilaterale organisaties zal de DGD ondermeer naar de organisationele performantie kijken als één van de criteria waarop haar keuze gebaseerd is.

4.3. Communiceren over resultaten

37. De resultaten van het performantiemetingsysteem zullen opgenomen worden in het jaarrapport van de DGD. Het systeem zal toelaten om verschillende perspectieven te kiezen in functie van een eventuele focus die gekozen wordt in het jaarrapport.

38. Ook in de ODA.be database zullen de vastgestelde ontwikkelingsresultaten opgenomen worden per interventie en zullen die mee gepubliceerd worden op de website van de FOD. De DGD zal zoeken naar een visueel aantrekkelijkere manier om resultaatinformatie te publiceren op de website van de FOD, waar mogelijk gebruik makend van open source ontwikkelingen van andere donoren en/of actoren of eventueel via het linken naar op het internet beschikbare analyses door onafhankelijke externe partijen.

4.4. Capaciteitsversterking

39. In de gouvernementele samenwerking bestaat reeds een procedure om te beoordelen of er kan overgegaan worden tot lokale uitvoering en gebruik van lokale systemen. Bij de andere kanalen bestaat er geen eenduidige positie. Om tot een coherente positie te komen, zal eerst transversaal door de verschillende werkwijzen gegaan worden om te zien wat reeds gebeurt en welke de mogelijkheden zijn om dit verder te stimuleren. De dienst Kwaliteitsbeheer en Resultaten zal deze oefening begeleiden met de andere directies (D2 en D3) om van daaruit te beslissen welke verwachtingen gecommuniceerd zullen worden door de DGD voor de actoren op dit vlak.

40. Wat capaciteitsversterking betreft moeten nog belangrijke inspanningen gebeuren om hier meer in te investeren. Voor de gouvernementele samenwerking zal er gekeken worden hoe capaciteitsversterking op het vlak van dataverwerking, monitoring en evaluatie systematisch geïntegreerd kan worden in de geplande interventies.

Daarnaast kunnen ook specifieke interventies overwogen worden op het niveau van de planningsministeries van de partnerlanden, of op het niveau van het lijnministerie van de sector waarin België actief is. De sectoriële aanpak van de Belgische samenwerkingsprogramma's leent zich daartoe. De DGD heeft hierin de keuze dit via de BTC te doen ofwel via gedelegeerde samenwerking in functie van de opportuniteiten die eventueel bestaan. Om die opportuniteiten te identificeren zal de dienst Kwaliteitsbeheer en Resultaten systematisch deelnemen aan de voorbereiding van nieuwe samenwerkingsprogramma's.

41. Bij de multilaterale samenwerking zal ook de opportuniteit bekeken worden om specifieke activiteiten van capaciteitsversterking te ondersteunen op het vlak van opvolging en evaluatie in de ontwikkelingslanden.

Bibliografie

- Funnell, S. C. & Rogers P. J. (2011), *Purposeful Program Theory, Effective Use of Theories of Change and Logic Models*. San Francisco: Jossey-Bass
- Molenaers, N. & Renard, R. (2007), *Ontwikkelingshulp faalt. Is participatie het redmiddel?* Leuven: Acco
- Guijt, I. (2010) *Exploding the Myth of Incompatibility between Accountability and Learning*, Chapter 21 in *Capacity Development in Practice*, SNV
- Europese Commissie, *Aid Delivery Methods Volume 1, Project Cycle Management Guidelines*, Brussel
- OESO (2002), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, Parijs: OECD Publishing
- OESO (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Parijs: OECD Publishing
- OESO (2010), *Peer review of Belgium*, Parijs: OECD Publishing
- OESO (2011), *Aid Effectiveness 2005–10: Progress in implementing the Paris Declaration*, Parijs: OECD Publishing
- Dienst Bijzondere Evaluatie (2012), *Evaluatie van de resultatenrapportage van de DGD*
- Dienst Bijzondere Evaluatie (2013), *Meta-evaluatie van de programma's van de niet-gouvernementele actoren*